

Dottorato in
Diritto pubblico, comparato e internazionale

XXXIV ciclo di Dottorato

Responsabilità per obblighi di bonifica
e danno ambientale

Anna Carella

Tutor: Prof. Fabio Giglioni; Prof. Giovanni Di Lorenzo

Coordinatore: Prof. Fabio Giglioni



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

INDICE

INTRODUZIONE

Capitolo primo

Dalla responsabilità civile alla responsabilità ambientale

Sezione I. Il paradigma della responsabilità civile

1. Premessa
2. La responsabilità civile nel sistema delle fonti delle obbligazioni tra fatto illecito e contratto
3. La struttura della responsabilità civile scandita dall'articolo 2043 c.c.
 - 3.1. La condotta
 - 3.2. L'evento di danno e l'ingiustizia
 - 3.3. Il nesso di causalità materiale
 - 3.4. La colpevolezza
 - 3.5. Il danno conseguenza e la causalità giuridica
4. La tutela in forma specifica e tutela per equivalente
5. Le funzioni della responsabilità civile

Sezione II. Principi civilistici e ambientali: disarmonie e tensioni

1. Premessa
2. Principio di causalità e principi di gestione dell'ambiente ("chi inquina paga", prevenzione e precauzione)
3. Principio di colpevolezza e l'oggettivizzazione della responsabilità ambientale
4. Responsabilità civile e responsabilità ambientale alla luce del principio di effettività delle tutele: danni punitivi e risarcimento in forma specifica
5. Conclusioni

Capitolo secondo

La bonifica quale rimedio in forma specifica a protezione dell'ambiente

1. Premessa
2. Inquadramento normativo: dal decreto Ronchi al Codice dell'ambiente
 - 2.1. *segue*: dal c.d. metodo tabellare al c.d. modello dell'analisi di rischio specifica
 - 2.2. *segue*: l'applicazione del decreto Ronchi ai c.d. inquinamenti pregressi
3. Profili applicativi: complessità organizzativa e procedimentale e principi generali in ausilio
 - 3.1. L'allocazione delle competenze e l'individuazione dei siti
 - 3.2. La graduale procedura di bonifica: obblighi derivanti da fatto illecito, da contratto e da "contatto"?
4. I soggetti coinvolti tra *responsibility* e *liability*
 - 4.1. Il soggetto responsabile
 - 4.1.1. *segue*: fenomeni successori e assetti societari
 - 4.2. Il grado di coinvolgimento del proprietario c.d. incolpevole
 - 4.3. Le posizioni gestorie, in particolare la figura del curatore fallimentare
5. Strumenti consensuali e gestione del rischio ambientale: accordi e contratti
6. Conclusioni: varietà di fonti obbligatorie e linee di tendenza tra spontaneità e doverosità

Capitolo terzo

Il risarcimento del danno tra rimedi in forma specifica e per equivalente a protezione dell'ambiente

1. Premessa
2. La fattispecie di “*danno ambientale*” e la sua triplice dimensione (pubblica, personale e sociale)
 - 2.1. Il *danno all'ambiente* e la dimensione pubblica
 - 2.1.1. *segue*: l'evoluzione normativa e il regime del *danno all'ambiente*
 - 2.2. Il *danno ai singoli* e la dimensione personale
 - 2.3. Il *danno alla comunità di singoli* e la dimensione sociale
3. Un sistema binario “a tre uscite”, incanalato dalla prevenzione e dal ripristino
 - 3.1. *segue*: il danno ambientale tra procedimento e processo
 - 3.2. *segue*: il danno ambientale tra giurisdizioni
4. Conclusioni

Capitolo quarto

Verso una disciplina armonica e unitaria della responsabilità ambientale

1. Premessa: la mancanza di armonia tra le discipline della bonifica e del danno ambientale
2. La duplicazione di nozioni e di procedimenti
3. I profili di contrasto
4. Gli strumenti di coordinamento
5. Conclusioni: le possibili prospettive
 - 5.1. *segue*: con riferimento alla disciplina delle bonifiche
 - 5.2. *segue*: con riferimento alla disciplina del danno ambientale
 - 5.3. *segue*: per una disciplina armonica e unitaria della responsabilità ambientale

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

CAPITOLO I

Dalla responsabilità civile alla responsabilità ambientale

Sommario: Sezione I. Il paradigma della responsabilità civile 1. Premessa 2. La responsabilità civile nel sistema delle fonti delle obbligazioni tra fatto illecito e contratto 3. La struttura della responsabilità civile scandita dall'articolo 2043 c.c. 3.1. La condotta 3.2. L'evento di danno e l'ingiustizia 3.3. Il nesso di causalità materiale 3.4. La colpevolezza 3.5. Il danno conseguenza e la causalità giuridica 4. La tutela in forma specifica e tutela per equivalente 5. Le funzioni della responsabilità civile *Sezione II. Principi civilistici e ambientali: disarmonie e tensioni* 1. Premessa 2. Principio di causalità e principi di gestione dell'ambiente ("chi inquina paga", prevenzione e precauzione) 3. Principio di colpevolezza e l'oggettivizzazione della responsabilità ambientale 4. Responsabilità civile e responsabilità ambientale alla luce del principio di effettività delle tutele: danni punitivi e risarcimento in forma specifica 5. Conclusioni

SEZIONE I

Il paradigma della responsabilità civile

1. PREMESSA

Per “*responsabilità*”, in via di prima approssimazione, può genericamente intendersi la situazione in cui versa il titolare di un obbligo o di un dovere a seguito della violazione di regole contenute in varie fonti prescrittive di determinati comportamenti. L'intrinseca consistenza del concetto emerge dalla sua derivazione etimologia dal verbo latino “*respondere*”, ossia rispondere: il responsabile, dunque, ponendo in essere dei comportamenti, ne prevede i rischi e gli effetti, ne deve rendere ragione e ne deve subire le conseguenze¹. Con la “*responsabilità civile*” ad essere violata è una norma civilistica che disciplina i rapporti tra privati e comporta quale conseguenza per il suo autore il sorgere di un'obbligazione risarcitoria². La “*responsabilità ambientale*” è a sua volta costituita

¹ Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, Ed. Utet Giuridica, 2018, p. 3, il quale invece corregge nei seguenti termini la riportata derivazione etimologica: “*L'analisi etimologica riserva qualche sorpresa: l'italiano «responsabilità», «responsabile» non derivano direttamente dal latino respondeo, come si sarebbe portati a credere, bensì dal francese responsable; mentre l'espressione répondre deriva dal latino respondeo*”.

² Cfr. ID., *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 3 secondo cui: “*il settore che convenzionalmente si designa con il termine responsabilità civile (e che trova omologhe terminologie e discipline in Italia, Francia, Spagna, Portogallo e America Latina) connota ovunque, anche in Germania, Inghilterra, Stati Uniti d'America, il medesimo fenomeno: l'accadimento di danni considerati giuridicamente rilevanti, l'esercizio di attività o il compimento di atti dai quali discende quel danno, l'obbligazione di un soggetto – di volta in volta l'autore diretto e materiale dell'atto, ovvero il soggetto prescelto dall'ordinamento perché se ne assuma economicamente le conseguenze – di risarcire il danneggiato*”.

dalla lesione di una delle matrici ambientali e anche in questo caso l'ordinamento appresta una serie di rimedi, di cui uno è rappresentato da quello risarcitorio³.

Il passaggio concettuale e di disciplina dal campo puramente civilistico a quello ambientale non è di facile traversata⁴, risultando difficile concepire una trasposizione *de plano* delle nozioni e degli istituti propri della responsabilità dei privati ad un ambito in cui oggetto di tutela è un “*bene immateriale unitario che non può essere oggetto di situazioni soggettive di tipo appropriativo*”⁵.

Nell'intento di volersi tuttavia addentrare in questo cammino di ricerca, alcuni punti saldi possono fungere da bussola che orienti l'indagine, primo fra tutti la consapevolezza che la responsabilità ambientale presenta profili peculiari suoi propri, tra cui innanzitutto quello della “*doppiezza di fondo*” di porsi a metà tra un modello pubblicistico e un modello privatistico⁶.

³ Più nello specifico e sempre in via di prima approssimazione, si consideri come la responsabilità ambientale vada ad appuntarsi sulla “*lesione o alterazione di un bene giuridico superindividuale collettivo autonomo, che si estrinseca nelle singole risorse naturali che popolano il pianeta e nelle utilità che l'uomo può trarre da esse, e che, quindi, trascende o prescinde dal danno alle singole sfere giuridiche soggettive individuali (proprietà e salute innanzitutto)*”, secondo la chiara definizione riportata da F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. Impr.* n. 3/2013, p. 762.

⁴ Le difficoltà derivanti da una “commistione” tra diritto ambientale e diritto civile cui si è fatto per ora solo cenno, ma che emergeranno più nello specifico nei profili applicativi che si analizzeranno nel prosieguo, sono tenute in considerazione da più parti in dottrina, tra cui si confronti R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, in *Danno resp.* n. 10/1998, secondo cui “*In altri termini, un acritico dirottamento, verso la tutela ambientale, di istituti dalla valenza generale e dall'indubbia capacità di generare, in altri contesti, esiti allocativamente efficienti, può determinare – a dispetto di rimarchevoli sforzi di adattamento compiuti dagli interpreti – un clamoroso effetto boomerang*”. E ancora, più di recente, in tal senso si sono espressi altri Autori, tra cui E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, in www.rgaonline.it, e A. QUARANTA, *Per imporre le Mises al proprietario incolpevole è sufficiente che sia consapevole della contaminazione?*, in *Amb. svil.*, n. 2, 1 febbraio 2020, il quale qualifica la predetta commistione quale “*frutto di uno spinto equilibrismo interpretativo*”.

⁵ La riportata nozione di ambiente risale alla pronuncia della Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641. Sulla peculiarità del bene ambientale giova riportare le considerazioni espresse da R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit.: “*L'ambiente non è bene nel senso tradizionale del termine; già dal punto di vista spaziale si fatica a considerarlo tale, non foss'altro perché è l'ambito di esplicazione delle attività umane, la risorsa che le contiene, il confine del mondo fisico all'interno del quale l'uomo e le altre res trovano collocazione. Esso condiziona l'esistenza e la fruibilità delle altre risorse. Dal suo deterioramento derivano pregiudizi alla persona che, seppur riconducibili alla categoria del danno biologico, non di meno, dal punto di vista causale, derivano dalla lesione di un diritto all'ambiente salubre. La pervasività del referente comporta, a mò di conseguenza gravida di ulteriori (e temibili) implicazioni, l'impossibilità di 'inseguire' il danno ed il danneggiante. L'ambiente non ha confini fisici, all'interno dei quali circoscrivere il pregiudizio e le sue conseguenze. Né, dal punto di vista temporale, è dato prevedere con certezza se e quando gli effetti di un determinato evento si produrranno. Le difficoltà, evidenziate in apertura, incontrate dalla dottrina civilistica alle prese con il bene ambiente non mancano di riproporsi anche a livello definitorio. La percezione che si sia in presenza di un bene “essenzialmente costituito da una realtà priva di consistenza materiale” costringe ad un uso talora approssimativo dello strumento civilistico. Così, si parla di bene immateriale, evocando una categoria non certo pacifica, o di bene collettivo. Tutti sforzi nobili, tesi evidentemente a determinare con certezza la natura di ciò che si vorrebbe proteggere, ma che, di fronte alla particolarità del fenomeno rischiano di essere letti alla stregua di esercizi di sofistica. L'ottica che, presumibilmente, occorrerebbe privilegiare è quella funzionalistica, volta non a cercare di afferrare ciò che per sua natura è l'inafferrabile, ma a misurare l'efficacia delle soluzioni di volta in volta apprestate all'interno dei formanti*”.

⁶ Cfr. C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, fasc. 4, p. 1066, il quale riporta l'affermazione con cui C. CASTRONOVO, *La natura del danno ambientale e i criteri di imputazione della responsabilità*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010, pp. 121 ss. ha inteso riferirsi al danno ambientale come disciplinato dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La natura ibrida, privatistica e pubblicistica al contempo, della responsabilità ambientale è sottolineata anche da F.D. BUSNELLI, (voce) *Illecito civile*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 2 secondo cui: “*Non mancano, infine, figure di*

A questa intrinseca peculiarità si aggiunga quella insita nel presente lavoro di voler portare avanti un discorso unitario sulla responsabilità ambientale che comprenda tanto la responsabilità da “*danno ambientale*” quanto quella per “*bonifica*”, anch’essa riconducibile alla responsabilità ambientale e anch’essa connotata da un insieme di profili civilistici e pubblicistici.

In ciò l’ispirazione è stata offerta dalla recente pronuncia dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 22 ottobre 2019, n. 10 la quale ha definitivamente sancito in via pretoria il rapporto tra i due istituti in termini di duplice strumento di tutela a protezione dell’ambiente: riparazione per equivalente, il danno; riparazione in forma specifica, la bonifica. Bonifica e risarcimento del danno ambientale si caratterizzano pertanto come due momenti di cui non è più possibile dare una lettura separata, ponendosi l’uno in stretta continuità e gradazione con l’altro: riparazione primaria, la bonifica; riparazione secondaria, il risarcimento del danno.

Si tratta pertanto di tematiche attuali di cui non è tuttavia possibile coglierne la complessità se non si pongono le preve e solide basi sulle quali è stata nel tempo costruita la responsabilità civile, la quale è tutt’ora settore in fervente movimento⁷. Si consideri infatti come nel delineare i contorni della responsabilità ambientale siano emersi la maggior parte dei profili più delicati propri della responsabilità civile: il concetto di “*ingiustizia*” e la correlata individuazione delle situazioni giuridiche cui assicurare tutela⁸; l’ammissibilità di una responsabilità a fronte di un mero “*evento di danno*”, sganciato dai pregiudizi che ne derivano⁹; la qualificazione del danno in termini di “*danno*

illecito al confine tra diritto privato e diritto pubblico, quali quelle desumibili dalla disciplina del «danno ambientale» (art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349)”.

⁷ Cfr. in tal senso G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., pp. 2 ss., secondo cui “*L’analisi di questo istituto non finisce mai di stupire (...). La responsabilità civile ha manifestato una insopprimibile ed inesauribile vitalità (...). Qualche esempio offerto dalla comparazione indica con evidenza che il settore della responsabilità civile è in permanente evoluzione e che i suoi confini sono instabili (...). Si è parlato di paraola della responsabilità civile; si potrebbe anche descrivere questa vicenda come la vicenda dei corsi e dei ricorsi, naturalmente collegati ad una società in evoluzione; ciò che ieri appariva scontato oggi non lo è più, ciò che ieri era, o si presentava, come un caposaldo, oggi è invece terreno aperto di conquista (...). Ripensare oggi la responsabilità civile significa leggere nella trama del diritto scritto e negli apporti del diritto non scritto il volto delle epoche succedutesi nel tempo, comprendere i valori sottesi dalle scelte di legislatori e giudici, suggerire soluzioni ragionevoli ed eque per l’amministrazione del danno. Un laboratorio straordinario costruito su pochi principi e un vocabolario esiguo”*.

⁸ Cfr. C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, op. cit., secondo cui: “*La parabola appena descritta si colora di suggestioni particolarmente pregnanti proprio nella materia della tutela dell’ambiente, già per il fatto che la stessa, al fine di trovare un approdo sul versante dei rimedi di diritto civile, ha consumato, per così dire, tutte le possibili configurazioni della situazione giuridica soggettiva lesa e tutti gli approcci argomentativi in astratto suscettibili di essere percorsi: dal tentativo di sfruttare la disciplina civilistica delle immissioni a quello di costruire una situazione giuridica soggettiva, riguardata come uno dei profili dell’unitario diritto della personalità”*.

⁹ Cfr. A. SCACCHI, *Profili civilistici*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Ed. Cedam, 2012, Volume I, p. 324 secondo cui: “*si afferma in dottrina la tesi secondo la quale il danno arrecato al «bene ambiente», deve ritenersi accertabile e risarcibile «di per sé», indipendentemente, da qualsiasi connesso pregiudizio di natura patrimoniale, consistendo in una illegittima «compromissione» di un bene giuridico autonomo”*. Sul punto, si confronti altresì C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, op. cit., p. 1069, il quale nel riportare le osservazioni di U. SALANITRO, *I profili non patrimoniali del danno ambientale*, in *Responsabilità civile. Danno non patrimoniale*, p. 616, così afferma: “*«proprio perché il danno all’ambiente, secondo il dato normativo vigente, può essere anche riferito solamente alle risorse, prescindendo dalle conseguenze dannose che il degrado della risorsa comporta in termini di perdita di utilità o di servizi per la collettività, esso sembra configurarsi come danno al bene in sé». Si tratterebbe, dunque, di una logica che «se per un verso può trovare una coerente riconduzione al*

*non patrimoniale*¹⁰; la configurabilità di una “*responsabilità oggettiva*”, nella sua duplice forma di responsabilità per fatto altrui e di responsabilità per fatto proprio incolpevole¹¹; l’individuazione delle funzioni che la responsabilità civile è chiamata ad assolvere, tra le quali aleggia senza mai dissolversi il profilo sanzionatorio¹².

In definitiva, senza voler necessariamente attribuire al bene ambientale un ruolo centrale e assorbente del complessivo ordinamento giuridico, tendenza che il cultore della materia è invogliato a fare¹³, si può già in questa preliminare sede affermare come lo stesso possa fungere da oggetto attraverso cui valutare la tenuta del sistema della responsabilità civile come delineata sino ad oggi¹⁴.

modello normativo, per altro verso si presta ad essere ricondotta all’idea, successivamente superata, che è apparsa a fondamento del riconoscimento giurisprudenziale del danno alla salute, sub specie di danno biologico, in cui si è distinto – e si è reputato risarcibile – un danno diverso dalle conseguenze patrimoniali o non patrimoniali dell’illecito»”.

¹⁰ Cfr. ancora C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, op. cit., p. 1069 secondo cui: “*Il tema della natura del danno ambientale, che aveva formato oggetto di un articolato dibattito all’indomani dell’entrata in vigore dell’articolo 18, l. n. 349/1986, deve ora essere considerato nella prospettiva della – fondamentale per tanti profili – sentenza della Cassazione 22 marzo 2011, n. 6551, la quale parrebbe muovere dall’idea di danno ambientale come danno non patrimoniale, laddove, in particolare, essa afferma che «una concezione atomistica del danno ambientale potrebbe dirsi esclusa, alla luce se non altro dei principi generali sull’unitarietà del danno non patrimoniale elaborati dalla recente giurisprudenza di questa Corte di legittimità».*

¹¹ Valga per tutte, in questa preliminare sede, porre mente alla questione ampiamente dibattuta della configurabilità della responsabilità ambientale in capo al c.d. proprietario incolpevole, cui l’addossare gli oneri di bonifica avrebbe comportato una responsabilità da posizione.

¹² Sull’impossibilità di esaurire la funzione della responsabilità civile in quella esclusivamente riparatoria e sull’ineliminabile componente sanzionatoria della stessa con particolare riguardo alla responsabilità ambientale, si confronti ancora una volta C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, op. cit., p. 1073, il quale conclude nei seguenti termini la predetta considerazione: “*Non può d’altra parte negarsi che il piano dei criteri di liquidazione del danno sia di decisiva importanza al fine di definire la funzione della responsabilità civile: e qui quanto poc’anzi osservato sull’art. 314 del d.lgs. n. 152/2006 consente in effetti di qualificare come presente una funzione sanzionatoria e, dunque, deterrente nel complesso istituto del danno ambientale*”.

¹³ Sulla centralità della materia ambientale nell’ambito del complessivo ordinamento giuridico attuale si è di recente espresso P.L. PETRILLO, Capo di Gabinetto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Relatore nell’ambito del “*U.S. – E.U. Environmental law colloquium*”, organizzato nella giornata del 30 maggio 2019 presso il Centro Studi Americano in Roma, il quale nell’aprire il Convegno ha auspicato che la materia ambientale venga a costituire una “*materia filtro*”. Più nello specifico, il Prof. P.L. PETRILLO, ha rappresentato come l’ambiente allo stato attuale non venga concepito – come dovrebbe essere – come “*cartina di tornasole*” di tutte le politiche nazionali, ossia non si pensa ancora ad una rilevanza ambientale di tutte le politiche. In sostanza, l’ambiente dovrebbe essere inteso quale “*materia filtro*”, al pari del Bilancio e dell’Unione europea, le quali costituiscono “*materie filtro*” nel senso che, quando vengono proposte normative, le Commissioni Bilancio e Politiche dell’Unione Europea devono esaminarle al fine di rendere qualsiasi disegno di legge coerente con i principi costituzionali in materia di bilancio e con le politiche dell’Unione europea. È invece paradossale che l’ambiente non lo sia: tutte le politiche nazionali dovrebbero essere sottoposte ad una valutazione dell’impatto sull’ambiente, così valutando quali potrebbero essere le ricadute ambientali.

¹⁴ In tal senso si confronti R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit. secondo cui: “*Del resto, se si vuol conservare al diritto privato un qualche ruolo nella tutela del bene ambiente, occorre armarsi proprio di coraggio, anche a costo di mettere in discussione la sua impalcatura tradizionale, che inizia a scricchiolare sotto il peso di nuove istanze al debutto sullo scenario giuridico e di nuove forme di aggressione, in cui sembra esprimersi la vera indole della società post-moderna*”.

2. LA RESPONSABILITÀ CIVILE NEL SISTEMA DELLE FONTI DELLE OBBLIGAZIONI TRA FATTO ILLECITO E CONTRATTO

La “*doppiezza di fondo*” cui si è fatto riferimento con riguardo al sistema della responsabilità ambientale permette di cogliere sin d’ora un ulteriore profilo su cui ricade una doppia dimensione, ossia quella della natura contrattuale o extracontrattuale della responsabilità.

La questione si presenta con immediatezza in un lavoro che voglia mettere a raffronto bonifica e danno ambientale, dato che la bonifica impone dei gradualmente oneri in capo al responsabile della contaminazione da attuarsi in sinergia con l’Amministrazione competente, tali per cui i due soggetti pur se non “contraenti” non possono certo considerarsi “estranei” in un momento in cui il danno non è ancora pienamente prodotto e la relazione si instaura in un’ottica preventiva.

D’altronde la responsabilità contrattuale non è solo quella da contratto¹⁵ e inoltre l’ordinamento attuale conosce forme di responsabilità, definite “zone grigie”, a metà tra l’articolo 1218 c.c. e l’articolo 2043 c.c., particolarmente diffuse tra quei tipi di responsabilità intrinseche di categorie pubblicistiche, quali sono quelle che ci occupano¹⁶.

Il primo tassello da porre nel ricostruire la presente opera è quindi rappresentato dagli aspetti comuni e differenziali tra responsabilità aquiliana e contrattuale, nell’ambito dell’unico *genus* costituito dalla responsabilità civile.

Ebbene, è noto come la responsabilità contrattuale, più correttamente definita responsabilità da inadempimento *ex* articolo 1218 c.c., intende rimediare ad un danno derivante da una particolare relazione negoziale instauratasi tra le parti prima del verificarsi del danno medesimo, mentre nella responsabilità extracontrattuale *ex* articolo 2043 c.c. il sorgere della relazione intersoggettiva tra danneggiante e danneggiato avviene in un momento successivo alla produzione del danno e in funzione di quest’ultimo. In sintesi, la prima nasce dall’inadempimento dell’obbligazione, la seconda da un atto illecito.

¹⁵ La distinzione formulata in termini di «illecito contrattuale» e «illecito extracontrattuale», così posta, non sembra essere appropriata: “dagli artt. 1218 ss. risulta che il legislatore ha inteso unificare (solo negli aspetti più generali, s’intende) la disciplina dell’inadempimento delle obbligazioni, indipendentemente dal fatto che queste abbiano una fonte contrattuale o non contrattuale” [cfr. P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito* (diritto privato), in *Enc. dir.*, XX, 1970, pp. 90-112].

¹⁶ Al riguardo si consideri l’alleggerimento dell’onere probatorio, rispetto al modello di cui all’articolo 2043 c.c., imposto dal diritto e dalla giurisprudenza comunitaria in tema di responsabilità della p.a. nei pubblici appalti di rilevanza comunitaria, in cui le direttive europee dichiarano non compatibile con il diritto comunitario l’ordinamento nazionale che subordini il risarcimento del danno alla prova della colpa della p.a. (cfr. CGUE, 30 settembre 2010, in C-314/09). E ancora si può considerare, quale esempio di commistione tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale intrinseche di categorie pubblicistiche, la responsabilità da danno anticoncorrenziale, di recente disciplinato dal d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, introdotto in ambito nazionale in attuazione della direttiva 2014/104/UE del 26 novembre 2014. Si tratta, d’altronde, di forme di responsabilità che, al pari di quella ambientale, sono di derivazione comunitaria e il diritto comunitario non conosce la distinzione nazionale della responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, interessandosi non già alle categorie dogmatiche proprie degli Stati membri quanto piuttosto all’effettività della tutela risarcitoria. Il principio di effettività sarà oggetto specifica trattazione più avanti.

L'effetto giuridico che l'ordinamento appresta per entrambi è il sorgere di un'obbligazione risarcitoria, obbligazione tuttavia tenuta ben distinta dall'articolo 1173 c.c. a seconda che derivi da "contratto" o da "fatto illecito": è il dato positivo che, nell'invarianza delle sue disposizioni, impone di mantenere distinte le due forme di responsabilità¹⁷.

Pertanto, le difficoltà che possono nascere dalla classificazione di una fattispecie come contrattuale o extracontrattuale, lasciando emergere "zone grigie" ossia figure che per taluni profili si sottraggono ad una netta catalogazione nell'una o nell'altra forma di responsabilità, "non autorizzano a prendere partito per la soluzione più drastica (e semplicistica), cioè per la equiparazione o peggio per la identificazione tra i due tipi diversi di responsabilità. Nel nostro ordinamento restano ancora distinzioni tra i due settori sia per le ragioni di fondo, cioè per gli scopi che essi assolvono; sia per i criteri ordinanti (...)"¹⁸. In altri termini, relazioni quali quelle precontrattuali o da contatto sociale¹⁹, pur generando una sorta di "crisi della responsabilità civile",

¹⁷ Cfr. in tal senso F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, op. cit., secondo cui "il fatto illecito è, come predica l'art. 1173, una fonte di obbligazione; e si colloca, sotto questo aspetto, sul medesimo piano del contratto, quale fonte generatrice, anch'esso, di obbligazioni (...). I due piani non si possono confondere: non si può addurre che l'obbligazione da fatto illecito è anch'essa, al pari della responsabilità contrattuale, una responsabilità per inadempimento (...). Per il diritto positivo, la responsabilità aquiliana trova la propria fonte in un fatto, definibile come illecito alla stregua dell'art. 2043, e non nella violazione di una preesistente obbligazione".

¹⁸ Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., pp. 30 ss., il quale rappresenta come invece negli ordinamenti di *common law* la distinzione tra responsabilità contrattuale e responsabilità extracontrattuale sia rimasta sempre labile, non essendosi mai radicata per ragioni storiche la distinzione tra effetti del *tort* ed effetti del *contract*.

¹⁹ La natura della responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c. è stata a lungo dibattuta, essendosi succedute le tre tesi della natura aquiliana, la tesi mediana del *tertium genus* e la tesi della natura contrattuale. La tesi del *tertium genus*, emersa nel corso degli anni '80 -'90 è stata la prima ad essere esclusa in quanto, distinguendo l'ipotesi in cui la condotta scorretta e contraria a buona fede abbia trovato nelle trattative semplicemente l'occasione (facendo sorgere una responsabilità extracontrattuale) oppure la vera e propria causa (col sorgere di una responsabilità contrattuale), andava a configurare un modello di responsabilità ontologicamente contrastante con la dicotomia dei modelli di responsabilità previsti dal codice civile. La tesi della natura extracontrattuale è fondata sull'assunto secondo cui la fase che precede la stipulazione del contratto genera tra le parti una relazione di tipo generico e non un rapporto di tipo specifico, per cui i rapporti tra le parti sarebbero regolati dal generale dovere del *neminem laedere*. La tesi che attualmente può considerarsi maggioritaria è quella della responsabilità contrattuale da c.d. contatto sociale qualificato ossia da inadempimento di obbligazioni nascenti dal contatto sociale concretamente intervenuto tra le parti quale fatto riconducibile alla terza e residuale categoria di fonti obbligatorie di cui all'articolo 1173 c.c. ("ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico"). In questo senso si è di recente espressa tanto la Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188) quanto l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Cons. St., Ad. Plen., 4 maggio 2018, n. 5) in tema di responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione. In quest'ultima pronuncia vengono individuati i presupposti per il sorgere del contatto sociale qualificato: *i*) la relazione tra parti determinate, così da escludere la responsabilità ex articolo 2043 c.c.; *ii*) la necessità che uno dei due soggetti del rapporto abbia una determinata qualifica professionale; *iii*) il sorgere di un affidamento, giuridicamente tutelato, in capo all'altra parte del rapporto, non avente la qualifica professionale. Quanto a quest'ultimi due presupposti, l'Adunanza Plenaria n. 5/2018 così espone: "Un ricorrente elemento che contribuisce a qualificare il contatto sociale come fonte di doveri puntuali di correttezza a tutela dell'altrui affidamento è certamente rappresentato dal particolare status – professionale e, talvolta, pubblicistico – rivestito dai protagonisti della vicenda "relazionale". Da chi esercita, ad esempio, un'attività professionale "protetta" (ancor di più se essa costituisce anche un servizio pubblico o un servizio di pubblica necessità) e, a maggior ragione, da chi esercita una funzione amministrativa, costituzionalmente sottoposta ai principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore, in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell'affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal *quisque de populo*".

non possono essere lasciate a quella che suggestivamente è stata definita come “terra di nessuno”²⁰, permanendo a livello normativo una chiara bipartizione ontologica e di disciplina in cui incanalare l’una o l’altra forma di responsabilità, in punto di onere della prova, prescrizione dell’azione, messa in mora, rilevanza della colpa e dell’incapacità naturale e danno risarcibile²¹.

Per quanto più specificamente attiene alla responsabilità da inadempimento, vale la pena in questa sede spendere qualche considerazione in più, in quanto – come accennato all’inizio di questo paragrafo – potrebbe sollevarsi qualche dubbio in merito alla sicura configurabilità della responsabilità ambientale in termini di responsabilità extracontrattuale.

Ad una più attenta analisi, infatti, ci si ravvede di come nell’ambito nella responsabilità ambientale non siano sporadiche ipotesi di responsabilità accostabili più al contratto che all’illecito. Si pensi ad esempio all’ipotesi dell’assunzione volontaria degli oneri di bonifica da parte di soggetti che non siano autori dell’inquinamento, la quale per parte della giurisprudenza è sussumibile nell’istituto della gestione di affari altrui *ex artt.* 2028 ss. c.c., con il conseguente effetto obbligatorio di portare a termine l’attività intrapresa, pena il risarcimento dei danni, salvo impossibilità derivante da causa a lui non imputabile, secondo il generale principio posto dall’articolo 1256 c.c.²².

Al di là di specifiche ipotesi in cui paiono emergere figure normative accostabili al “quasi-contratto” o anche all’accordo, volendo supporre un prudente accostamento della responsabilità ambientale alla responsabilità da inadempimento, non ci si può allora esimere dal portare questa riflessione fino ad uno sforzo ermeneutico ulteriore, ossia tentare di delineare la responsabilità ambientale alla stregua di una responsabilità da contatto sociale.

²⁰ Cfr. F.D. BUSNELLI, *Itinerari europei nella “terra di nessuno tra contratto e fatto illecito”: la responsabilità da informazioni inesatte*, in *Contr. Impr.*, maggio-agosto 1991, n. 2.

²¹ Quanto all’onere della prova, nella responsabilità extracontrattuale lo stesso si presenta più gravoso per l’attore, dovendo dimostrare il fatto materiale, cioè la condotta dell’agente, il danno subito e il rapporto tra la condotta e il danno, nonché la colpa (o il dolo) dell’agente; nella responsabilità contrattuale invece l’attore deve dimostrare solo l’esistenza dell’obbligazione e l’oggettivo inadempimento mentre è a carico del debitore l’onere di provare che l’inadempimento non è a lui imputabile. Inoltre, con riguardo alla capacità, per la responsabilità extracontrattuale è sufficiente la capacità naturale, cioè quella di intendere e di volere, mentre per aversi la responsabilità contrattuale occorre la specifica capacità di obbligarsi, cioè di agire. Anche il profilo dei danni risarcibili diverge, in quanto in caso di responsabilità contrattuale, quando l’inadempimento è colposo, sono risarcibili solo i danni prevedibili nel tempo in cui è sorta l’obbligazione, mentre nella responsabilità extracontrattuale sono risarcibili tutti i danni che siano conseguenza immediata e diretta della condotta dell’agente. Infine, in caso di responsabilità contrattuale, il diritto al risarcimento dei danni si prescrive nel termine ordinario di dieci anni, mentre in caso di responsabilità extracontrattuale, il diritto al risarcimento si prescrive, di regola, in cinque anni.

²² Dispone infatti l’ultimo periodo del comma 2 dell’articolo 245 del Codice dell’Ambiente che “È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell’ambito del sito in proprietà o disponibilità”. Come meglio si approfondirà nel capitolo successivo, l’orientamento giurisprudenziale che configura l’assunzione volontaria degli oneri di bonifica alla stregua di gestione di affari altrui è oggetto di critiche da parte della dottrina; al riguardo si può confrontare E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, op. cit.; E. POMINI, *L’individuazione degli obblighi di intervento a carico del proprietario « incolpevole » (... e « volontario »)*, (nota a T.A.R. Firenze, Sez. II, 19 settembre 2012, n.1551), in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2013, p. 95.

Nel porre questo interrogativo per un verso non si vuole ricadere nella tendenza ad “abusare” della figura della responsabilità da contatto sociale, “*come ne abusano coloro che generalizzano fino al punto di ravvisare una responsabilità da contatto sociale anche fra soggetti che si ignorano fra loro, là dove manca l’estremo, indispensabile, del contatto, generatore di una aspettativa di protezione di intensità pari a quella che trae fonte da un contratto, finendo con il convertire in responsabilità per inadempimento qualsiasi responsabilità per fatto illecito (...)*”²³.

Per altro verso, tuttavia, non si può non considerare come i presupposti per il sorgere del contatto sociale qualificato risultino ad un primo approccio aderenti, o quanto meno adattabili, alla responsabilità per oneri di bonifica, per cui un tentativo in tal senso può essere compiuto. Deve sussistere infatti: *i)* una relazione tra parti determinate, così da escludere la responsabilità *ex* articolo 2043 c.c.; *ii)* la necessità che uno dei due soggetti del rapporto abbia una determinata qualifica professionale; *iii)* il sorgere di un affidamento, giuridicamente tutelato, in capo all’altra parte del rapporto, non avente la qualifica professionale.

Ora, considerato che gli obblighi di bonifica impongono dei graduali oneri in capo al responsabile della contaminazione (soggetto qualificato dall’attività economica esercitata) da attuarsi in sinergia con l’Amministrazione competente, tali per cui i due soggetti pur se non “contraenti” non possono certo considerarsi “estranei” in un momento in cui il danno non è ancora pienamente prodotto e la relazione dovrebbe instaurarsi innanzitutto in un’ottica preventiva, la praticabilità dell’attrazione di questa forma di responsabilità ambientale nell’alveo dell’articolo 1218 c.c. potrebbe approdare ad una favorevole soluzione.

Anche con riguardo al danno ambientale non è dato escludere a priori la sussumibilità dei presupposti costitutivi del “contatto sociale” nella fattispecie del danno ambientale, al fine di verificarne l’aderenza o meno all’istituto²⁴.

²³ Cfr. F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, op. cit., p. 94.

²⁴ Allo stato attuale, con riferimento al danno e alla responsabilità ambientale *tout court* non paiono riscontrarsi aperture ermeneutiche in tal senso. V’è tuttavia da considerare l’innovativa pronuncia del Tribunale di Palermo (decreto 1° giugno 2015), la quale, a dispetto dell’opinione dominante, ha ricondotto il danno da sovraffollamento carcerario, qualificabile in termini di “*danno ambientale esistenziale*”, nell’ambito della responsabilità contrattuale, negandole la qualifica di illecito aquiliano, alla luce della teoria appunto del contatto sociale qualificato. I Giudici di Palermo affermano infatti “*In via preliminare, l’effettuato inquadramento della fattispecie nello schema dell’illecito aquiliano, non pare condivisibile. Come è noto, quando l’ordinamento impone a determinati soggetti, in ragione dell’attività (o funzione) esercitata e della specifica professionalità richiesta a tal fine, di tenere in determinate situazioni specifici comportamenti, ai sensi dell’art. 1173 c.c., sorge in favore dei soggetti che si trovino nelle situazioni predeterminate dalla legge e che entrano “in contatto” con l’attività di quel soggetto, uno specifico diritto di credito alla prestazione di facere contemplata — ed agli annessi obblighi di protezione —, cui fa da contraltare una correlativa obbligazione. Dire che, in tali situazioni, la responsabilità da inadempimento della medesima deriva dal mero “contatto” serve solo ad evidenziare la peculiarità della fattispecie di illecito contrattuale, distinguendola dai casi nei quali la responsabilità civile deriva da violazione di norme di fonte propriamente negoziale, unilaterale o plurilaterale. Tale principio rappresenta ormai ius receptum giacché in tal senso è orientata l’ultradecennale giurisprudenza della Corte di cassazione, che ha ravvisato la sussistenza della responsabilità in esame in una varietà di casi accomunati dalla violazione di obblighi di comportamento, preesistenti alla condotta lesiva, posti dall’ordinamento a carico di determinati soggetti. Simili situazioni sono state per lo più ravvisate nell’ambito dell’esercizio di attività professionali*”.

Pertanto, nel prosieguo dell'analisi, e in particolare nelle parti dedicate alla natura giuridica della responsabilità da bonifica (capitolo 2) e della responsabilità da danno ambientale (capitolo 3) si approfondirà questo profilo per ora solo sollevato, anticipando sin d'ora la consapevolezza che diversificare i regimi di responsabilità ambientale a seconda che si tratti di danno o bonifica condurrebbe ad una non auspicabile complessità difensiva, considerato per di più che la tendenza attuale e quella che si vuole portare avanti nella presente opera è quella di leggere unitariamente le due vicende, favorendone ove possibile nei singoli casi concreti un'integrazione gradata. Ciò non toglie che porsi quest'ulteriore dubbio sulla reale natura giuridica della responsabilità ambientale possa condurre a risultati utili ai fini dell'intera opera in corso di redazione.

3. LA STRUTTURA DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE SCANDITA DALL'ARTICOLO 2043 C.C.

La responsabilità contrattuale e quella extracontrattuale richiedono per la loro configurazione la sussistenza dei medesimi presupposti, i quali si atteggiavano diversamente una volta calati nell'una o nell'altra tipologia di responsabilità: condotta, evento di danno e causalità materiale, colpevolezza, danno risarcibile e causalità giuridica. Tuttavia, mentre l'articolo 1218 c.c. richiede, nel trarre i predetti elementi, un maggiore sforzo interpretativo²⁵, la norma che più illumina sulla struttura della

c.d. protette — cioè riservate dalla legge a determinati soggetti, previa verifica della loro specifica idoneità, e sottoposte a controllo nel loro svolgimento — quali quelle del medico ospedaliero, del mediatore e dell'avvocato (cfr. rispettivamente: Sez. Un. civ. n. 577/2008; Cass. civ. n. 16382/2009; Sez. Un. civ. n. 6216/2005), ma anche del banchiere (nel caso, esaminato dalla nota Sez. Un. civ. n. 14712/2007, della responsabilità della banca negoziatrice di assegno bancario nei confronti di tutti gli interessati alla corretta circolazione del titolo)". Come sottolineato in dottrina, la riconduzione del predetto danno alla responsabilità da contatto sociale comporta una agevolazione processuale per il danneggiato: *"È noto, infatti, come autorevole dottrina abbia coniato la figura del contatto sociale qualificato per ricondurre queste ipotesi di danno alla responsabilità contrattuale, al fine di facilitare la posizione del danneggiato, già particolarmente gravata, esautorandolo così dall'onere di provare l'inadempimento ed addossando al debitore quello del corretto adempimento, quale fatto esclusivo dell'altrui pretesa. Il creditore danneggiato, in tal guisa, provato lo stato di detenzione, dovrebbe limitarsi ad allegare i fatti e le circostanze dell'inadempimento, gravando sul debitore danneggiante il compito di provare il corretto adempimento ovvero che l'inadempimento sia dovuto ad impossibilità sopravvenuta della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, ex art. 1218 c.c."*. Cfr. G. MARCATAJO, *Sovraffollamento carcerario e dignità umana tra tutela ambientale e danno esistenziale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 2, 1 febbraio 2018, p. 673.

²⁵ L'articolo 1218 c.c., nel disporre che *"Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile"*, pare rivolto, più che a scandire gli elementi di struttura della responsabilità da inadempimento, a fissare l'onere probatorio a carico del debitore. Tuttavia, ciò non impedisce di segmentare la disposizione così da trarne tutti i presupposti. La condotta è rappresentata innanzitutto dalla mancata o inesatta esecuzione della prestazione dovuta. Per l'evento di danno ci si può rifare all'articolo 1174 c.c., venendo quindi ad essere costituito dalla lesione all'interesse creditorio. Quanto al nesso di causalità tra condotta ed evento di danno, nell'articolo 1218 c.c., manca il verbo *"cagionare"*, ma tuttavia la mancata soddisfazione dell'interesse del creditore non può che essere cagionato dall'inadempimento del debitore, con una valutazione che debba tener conto anche delle concause. Con riguardo alla colpevolezza, l'articolo 1218 c.c. non reca un chiaro riferimento al dolo o alla colpa, ciò che ha comportato il sorgere del dibattito dottrinale sulla natura oggettiva, soggettiva e mista della responsabilità contrattuale. Quanto alle conseguenze risarcibili, l'articolo 1223 c.c. le individua nelle due componenti del lucro cessante e del danno emergente, le quali devono porsi quali conseguenze immediate e dirette del danno, anche se sotto quest'ultimo profilo v'è da rilevare la tendenza della giurisprudenza ad estendere, in base alla teoria della regolarità causale, l'area dei pregiudizi risarcibili includendo anche le conseguenze mediate e indirette in base all'*id quod plerumque accidit*. Tra le conseguenze risarcibili v'è infine da rilevare come tra le stesse possano rientrare anche i pregiudizi di natura non patrimoniale, all'indomani della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n.

responsabilità civile pare essere quella di cui all'articolo 2043 c.c., e pertanto è a quest'ultima che occorre prestare attenzione nel delineare i contorni della responsabilità civile.

L'articolo 2043 c.c., rubricato "*risarcimento per fatto illecito*", così dispone: "*Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*".

La teoria dei fatti giuridici, tuttavia, insegna che per "*fatto*" debba intendersi un accadimento non assistito da volontarietà, mentre dal testo dell'articolo 2043 c.c. può facilmente evincersi come il "*fatto*" debba essere doloso o colposo quindi consapevole e volontario²⁶. A prima vista quindi il termine "*fatto*" pare incongruamente utilizzato nella rubrica e nel testo e in entrambi i casi in maniera impropria, salvo voler trattare la categoria dell'illecito in modo autonomo rispetto a quella del negozio. Tale apparente incongruenza può superarsi solo ammettendo che il "*fatto*" di cui in rubrica sia utilizzato con funzione di sintesi, ossia riferito più che all'accadimento statico a quello dinamico e quindi più che al "*fatto*" alla "*fattispecie*", mentre il "*fatto*" di cui al testo sia uno degli elementi della "*fattispecie*" da integrarsi con gli altri ai fini della produzione dell'effetto giuridico complessivo²⁷.

La riformulazione della disposizione di cui all'articolo 2043 c.c. in chiave condizionalistica (*se un soggetto compie un fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, allora deve*

26792/2008 la quale ha definitivamente risolto in senso positivo la questione della risarcibilità del danno non patrimoniale in ambito contrattuale.

²⁶ Cfr. A. FALZEA, (voce) *Fatto giuridico*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1967, il quale così riporta la tripartizione dei fatti giuridici in fatti, atti e negozi: "*Non resta allora che distinguere l'atto dal mero fatto e poi, all'interno dell'atto, l'atto non negoziale dall'atto negoziale. Il cardine della distinzione è sempre il negozio, o più propriamente, quel fenomeno della volontà in cui la tradizione suole riporre l'essenza del negozio. Ora il negozio è volontà in doppio senso: è volontà del comportamento che il soggetto tiene attualmente ed è volontà del contenuto cui dovrà corrispondere l'effetto giuridico*".

²⁷ La nozione di "*fattispecie*", quale forma del fatto ossia l'insieme degli avvenimenti previsti da una norma come necessariamente ricorrenti al fine della produzione di un dato effetto giuridico, è ben espressa da A. CATAUDELLA, (voce) *Fattispecie*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1967 secondo cui: "*Gli effetti, se hanno la loro fonte esclusiva nell'ordinamento giuridico, che ne dispone il determinarsi, trovano la loro ragione, come s'è visto, nella valutazione concreta del fatto da parte dell'ordinamento, giacché da tale valutazione dipende l'atteggiamento che l'ordinamento assume nei riguardi del fatto. La fattispecie, dunque, se si considera nel quadro del procedimento di produzione degli effetti, non è causa né concausa né condizione di essi: e non è neppure condizione per il concretizzarsi della norma; costituisce piuttosto uno dei termini, col soggetto valutante, dell'atto di valutazione: vale a dire, l'oggetto della valutazione. Ovviamente, si tratta di termine necessario, giacché non è possibile configurare una valutazione priva di oggetto, ma si andrebbe troppo in là se da ciò si volesse inferire che, anche nella prospettiva accolta, la fattispecie continua ad assolvere una funzione determinante nella dinamica causale degli effetti, in quanto il suo venire in essere condiziona la produzione degli stessi. In realtà, l'esistenza del fatto potrà, semmai, considerarsi condizione per la configurabilità della valutazione concreta, quest'ultima però, come s'è visto, costituisce solo la ragione degli effetti, i quali trovano invece la loro fonte esclusiva nell'ordinamento giuridico, che a seguito della valutazione potrà anche rifiutarsi di ricollegare al fatto conseguenze giuridiche di sorta, come appresso vedremo: onde il nesso di condizionalità o di causalità, se anche potesse riscontrarsi tra il fatto e la valutazione concreta, non potrebbe essere delineato tra il primo e gli effetti*".

risarcire il danno) rende infatti conferma della tutela risarcitoria quale effetto giuridico che l'ordinamento impone in caso di fatto illecito (*rectius* fattispecie illecita)²⁸.

La coincisa disposizione di cui all'articolo 2043 c.c. permette di trarre i seguenti elementi indefettibili per il prodursi dell'effetto giuridico del risarcimento del danno:

- i) “fatto”, trattandosi pertanto di individuare le condotte, attive e omissive;
- ii) “danno ingiusto” (o evento di danno), ossia un evento lesivo di un interesse meritevole di tutela (*contra ius*) e che si ponga in contrasto con l'ordinamento (*non iure*);
- iii) nesso di causalità materiale (“cagiona”), ossia un collegamento materiale tra la condotta e l'evento;
- iv) elemento soggettivo (“doloso o colposo”), ossia un collegamento soggettivo tra la condotta e il danno;
- v) danno conseguenza (“obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno”), ossia la necessaria sussistenza di conseguenze risarcibili, collegate al primo danno (evento di danno) da un nesso di causalità giuridica *ex art. 1227 c.c.*

3.1. LA CONDOTTA

Il fatto causativo del danno può essere una condotta umana o un altro fattore di cui il soggetto è comunque chiamato a rispondere.

La condotta umana può essere attiva od omissiva, a seconda che il soggetto ponga in essere un comportamento attivo oppure ometta di agire nonostante un obbligo in tal senso, anche se v'è da dar conto dell'eccezionalità della responsabilità per omissione, eccezionalità che la funzionalizzazione delle situazioni giuridiche soggettive può ridurre ma non eliminare completamente²⁹.

²⁸ Cfr. in tal senso V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, fasc. 6, pt. 1, pp. 657-682, secondo cui “è necessario recuperare e rigorosamente vincolare l'intero sistema della tutela aquiliana alla struttura del giudizio ipotetico, basato, come noto, sul connettivo interproposizionale: «Se A, allora deve (soll) esserci B», dove B indica tutte le possibili reazioni rimediale predisposte dall'ordine giuridico, tra cui appunto anche, ma non solo la regola della responsabilità, e A l'agire, in ipotesi illecito, al cui verificarsi la complessiva tutela rimediale consegue. Nella ricerca e fissazione del regime giuridico della vicenda produttiva di danno, dunque, la considerazione della condotta del danneggiante, appare prioritaria e primaria e in quanto tale bisogna accordarle precedenza, restituendo alla categoria concettuale dell'atto illecito centralità di posizione e priorità di rilievo nel territorio del diritto dei torts”.

²⁹ Cfr. in tal senso P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito* (diritto privato), op. cit. secondo cui: “si può prevedere che un progressivo affermarsi del principio della solidarietà possa condurre ad ampliare i doveri di azione, ma non mai ad affermare un generale dovere di cooperazione e di intervento. È evidente innanzi tutto che l'esigenza di imporre una cooperazione volta ad evitare danno è assai meno spiccata che non l'esigenza di vietare azioni dannose. In secondo luogo è chiaro che un generale dovere di cooperazione determinerebbe una tendenza ad ingerirsi negli affari altrui, la quale finirebbe per essere poco gradita a coloro stessi che se ne dovrebbero avvantaggiare. In terzo luogo vi sarebbe la difficoltà di identificare i soggetti tenuti ad intervenire nel caso concreto. Ed infine è importante osservare che, mentre il sistema attuale limita il controllo giudiziario agli atti di colui che invade la sfera altrui, l'introduzione di un generale dovere di cooperazione implicherebbe un penetrante controllo di tutta l'attività di ciascuno e, in tal modo, l'eliminazione di ogni sfera privata, all'interno della quale ci si possa muovere a proprio arbitrio: è chiaro che ciò non sarebbe tollerabile (e neppure sarebbe praticamente realizzabile in modo ordinato e sistematico)”.

Si può rispondere del danno aquiliano anche per un fatto senza atto cioè in assenza di un comportamento. Ne costituiscono esempi l'articolo 2051 c.c., sulla responsabilità del custode; l'articolo 2052 c.c., concernente la responsabilità per danni degli animali; l'articolo 2053 c.c., sulla rovina di edificio. In tutte queste ipotesi, la legge fa derivare la responsabilità non da un fatto umano, ma da una vicenda della natura o dalla relazione del soggetto con una cosa o con un animale. Si ritiene quindi responsabile un soggetto indipendentemente dalla presenza di un suo comportamento.

Inoltre, anche laddove il fatto umano sia presente, esso non deve essere necessariamente posto in essere dal soggetto chiamato a rispondere, potendo trattarsi anche di un fatto altrui, addebitato a un altro soggetto in assenza di qualsiasi sua colpa. Il codice civile conosce infatti forme di responsabilità indiretta, contenute agli articoli 2047, 2048 e 2049 c.c., tali per cui ben può sussistere una responsabilità non solo in assenza di comportamento, ma anche in assenza di un fatto proprio derivante da un'azione altrui.

Quando poi il fatto sia proprio del soggetto, esso non deve essere necessariamente colpevole, sussistendo ipotesi di responsabilità oggettiva, qual è ad esempio quella di cui all'articolo 2050 c.c., sicché ben possono configurarsi ipotesi di responsabilità senza fatto proprio colpevole.

Con il termine fatto è possibile intendere anche il negozio giuridico³⁰, il provvedimento amministrativo³¹, la legge³², la sentenza o altro provvedimento del giudice³³.

³⁰ Si pensi al fenomeno della doppia alienazione immobiliare oppure al contratto in frode ai terzi. Quanto al primo, si fa riferimento al caso di un soggetto che, a conoscenza della prima alienazione cui non è seguita ancora la trascrizione, acquisti a sua volta trascrivendo per primo in tal modo prevalendo per il disposto di cui all'articolo 2644 c.c. Fermo restando che tale acquisto può essere opposto a tutti i terzi e quindi anche al primo acquirente, costui potrà agire *ex* articolo 2043 c.c. contro il secondo avente causa di mala fede. Dal punto di vista strutturale, il negozio è valido, ma la condotta del soggetto è causativa di un danno, per cui egli risponderà nei confronti del primo acquirente ai sensi dell'articolo 2043 c.c., in concorso solidale con l'alienante responsabile a titolo contrattuale. Quanto al contratto in frode ai terzi, quando un soggetto acquista un bene sapendolo già promesso ad altri in base a un negozio preparatorio non trascritto, quindi inopponibile, pone in essere un contratto valido, che mette in luce però un comportamento noncurante dei diritti altrui e dal quale può generarsi responsabilità aquiliana, laddove sorretto da dolo.

³¹ L'articolo 30, comma 2, c.p.a. così dispone: *“Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall’illegittimo esercizio dell’attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall’articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica”*.

³² La configurabilità della responsabilità dello Stato legislatore, in passato di dubbia ammissibilità stante la natura di atto politico libero propria della legge e pertanto non qualificabile come comportamento illecito, è stata possibile per effetto dell'influenza comunitaria e del principio di primazia del diritto comunitario. Sul punto, la storica sentenza *Francovich* della Corte di giustizia 19 novembre 1991 ha assunto un ruolo centrale nell'introduzione del principio della responsabilità civile dello Stato nazionale che ometta di recepire o recepisca infedelmente una direttiva comunitaria attributiva di diritti chiari e precisi a soggetti privati determinati. In tal caso infatti, in presenza di violazione grave, manifesta e non scusabile, lo Stato, oltre a essere responsabile sul piano internazionale nei confronti dell'Unione, sarà tenuto sul piano interno a risarcire i danni subiti dal cittadino leso dal comportamento inadempiente.

³³ La responsabilità dello Stato-giurisdizione è stata affermata per la prima volta dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Kobler* del 30 settembre 2013. Con specifico riferimento alla legislazione nazionale, la Corte di Giustizia con la sentenza *Traghetti del Mediterraneo* del 13 giugno 2006 ha ritenuto contrastante con il diritto comunitario la legge 13 aprile 1988 (*“Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”*) nella parte in cui escludeva qualsiasi responsabilità dello Stato per violazioni e conseguenti danni arrecati

Il termine “fatto” di cui all’articolo 2043 c.c. sottende una portata estensiva della norma anche dal punto di vista cronologico, potendosi fare indistintamente riferimento ai fatti istantanei, a quelli permanenti e a quelli istantanei con effetti permanenti.

3.2. L’EVENTO DI DANNO E L’INGIUSTIZIA

L’attuale formulazione dell’articolo 2043 c.c. non si accontenta di qualsiasi evento di danno, ma solo di quello connotato da “*ingiustizia*”, così da selezionare gli eventi che l’ordinamento copre di tutela risarcitoria.

Rispetto al sistema codicistico previgente, l’attuale codice civile riferisce espressamente l’ingiustizia al danno e non al fatto: essenzialmente l’elemento innovativo rispetto al diritto romano e al codice civile previgente è dato dalla traslazione dell’ingiustizia da predicato del fatto a predicato del danno. Una semplice diversa collocazione all’interno della disposizione del termine ingiustizia ha tuttavia avuto una portata dirompente ai fini della tutela risarcitoria e in particolare ai fini della tutela risarcitoria delle posizioni giuridiche soggettive diverse da quella piena e perfetta rappresentata dal diritto soggettivo.

Vigente il c.c. del 1865, infatti, l’illecito extracontrattuale guardava al suo autore, così connotandosi per una funzione sanzionatoria. Si trattava inoltre di un illecito tipico, al pari di quello penalistico, in quanto la selezione delle condotte (ingiuste) avveniva ad opera di norme primarie, rispetto alle quali l’illecito civile si poneva quale norma secondaria. In tale contesto, non solo i fatti erano tipici, ma anche gli interessi protetti dall’ordinamento si connotavano per la loro tipicità. Difatti, in linea con la pregiudiziale patrimonialistica e proprietaria all’epoca imperante, a ricevere tutela erano essenzialmente i diritti soggettivi assoluti³⁴. L’ingiustizia era quindi intesa come sinonimo di antigiridicità, ossia come mera non conformità di un comportamento giuridicamente

dall’organo giurisdizionale nell’esercizio di attività di interpretazione di norme di diritto o di valutazione di fatto o prove, i quali invece rappresentano il *proprium* della funzione giurisdizionale. I rilievi critici sollevati dalla giurisprudenza comunitaria sono stati recepiti dal legislatore nazionale che, con la legge 27 febbraio 2015, n. 18 (“*Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*”) ha significativamente modificato la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, erodendo la previgente limitazione e includendo nella nozione di colpa grave anche “*la manifesta violazione della legge nonché del diritto dell’Unione europea*” e pure “*il travisamento del fatto e delle prove*”.

³⁴ Il diritto soggettivo assoluto, sintesi massima di forza e libertà, attribuisce al soggetto attivo un vero e proprio diritto cui è collegato un dovere dal lato passivo. Si caratterizza per i caratteri dell’immediatezza e dell’assolutezza: in primo luogo il titolare del diritto assoluto dispone dello strumento necessario e sufficiente alla realizzazione del suo interesse, non abbisognando a tal fine della cooperazione di altri; in secondo luogo, tale diritto può essere fatto valere nei confronti della generalità dei consociati, sui quali incombe un dovere di astensione dal porre in essere comportamenti che ostacolano od impediscano la piena realizzazione dell’interesse del soggetto attivo. Sono riconducibili all’interno di tale categoria i diritti reali e i diritti della personalità. Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 230 secondo cui la dottrina tradizionale ha svuotato il significato di ingiustizia, individuandolo nella lesione di un diritto soggettivo assoluto, e quindi considerando l’articolo 2043 c.c. come una disposizione di secondo grado, in cui si riassumono le forme di tutela già assicurate dall’ordinamento rispetto ai singoli interessi protetti in quanto eretti a diritti soggettivi assoluti.

rilevante con una norma dell'ordinamento che prevede il divieto di compierlo³⁵. Spettava pertanto al legislatore qualificare un comportamento come ingiusto e selezionare così le posizioni meritevoli di tutela. Ciò comportava l'assoluta necessità di individuare il *nomen iuris* e la consistenza della posizione giuridica lesa al fine della sua risarcibilità. In definitiva, il giudizio sull'ingiustizia si caratterizzava come un'operazione formale e statica, limitandosi il giudice ad una mera sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta.

L'inserimento dell'attributo “*ingiusto*” accanto al termine danno ha ribaltato completamente il sistema dell'illecito civile. L'attenzione è ora posta sul danneggiato (sul danno) e non più sull'autore (sul fatto). La funzione dell'illecito non è più quindi sanzionatoria di violazione di precetti posti altrove, ma riparatoria, volta a ristorare il danneggiato del pregiudizio subito. L'articolo 2043 c.c. non è più norma secondaria, ma norma primaria, grazie alla clausola generale dell'ingiustizia che vale essa stessa a dettare il precetto del *neminem laedere*³⁶. In tal modo, l'illecito civile non è più tipico ma atipico, sia rispetto al fatto sia (tendenzialmente) rispetto agli interessi lesi³⁷. Rispetto alle condotte lesive, “*qualunque fatto*” non meglio definito è idoneo ad

³⁵ L'antigiuridicità ha senso e si giustifica in un sistema in cui gli illeciti sono legalmente regolati: solo per gli illeciti tipici infatti è necessario individuare la norma violata. Nel codice civile attuale invece, improntato all'atipicità, l'elemento dell'antigiuridicità non assume una propria autonomia. Cfr. P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito* (diritto privato), op. cit., secondo cui: “*L'«illiceità» ha dunque un significato più ristretto e più preciso del concetto di «antigiuridicità», inteso, quest'ultimo, nell'accezione di quelli scrittori che ne fanno il predicato di qualsiasi fatto o situazione (e quindi non solamente di atti umani) che non sia conforme a diritto. Anche a tacere delle difficoltà di una precisa definizione di questa «non conformità al diritto», è chiaro che il concetto è comunque troppo ampio per essere fruttuoso.*”

³⁶ “*Essendo una vera e propria clausola generale, l'espressione «ingiustizia» pone tutte le questioni, e assolve tutte le funzioni, di clausola generale. In altri termini, è tendenzialmente indefinibile, ha connotati storicamente relativi, costituisce una valvola che tempera la rigidità dell'ordinamento, consente all'interprete elasticità di apprezzamento e così via*” (G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 230). Cfr. altresì E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, in *Annali V*, 2012, il quale rende la seguente definizione di clausola generale: “*crediamo si possa affermare che si tratti di termini o sintagmi contenuti in uno o più enunciati normativi (e non, dunque, di interi e compiuti enunciati normativi) il cui utilizzo da parte del legislatore si traduce nel ricorso ad una peculiare tecnica (normativa) di costruzione della fattispecie incentrata sulla indeterminatezza del testo della norma, non priva di significative conseguenze sul piano della interpretazione ed applicazione della stessa, che mira a salvaguardare la flessibilità dell'ordinamento giuridico, il quale, per l'effetto, può: per un verso, mantenersi “attuale” nonostante il passare del tempo; per altro verso, meglio “adattarsi” alle circostanze concrete del caso da decidere di volta in volta.*”

³⁷ In merito alla distinzione tra sistemi improntati all'atipicità e quelli improntati alla tipicità, P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito* (diritto privato), op. cit., avverte che: “*La differenza fra i sistemi fondati sulla enumerazione di figure tipiche e quelli fondati su un'amplissima regola generale è però meno spiccata di quanto si possa credere. Innanzi tutto occorre osservare che l'adozione dell'uno o dell'altro principio non conduce necessariamente ad un diverso regolamento sostanziale della fattispecie. In particolare, non è necessariamente vero quanto a prima vista può apparire, e cioè che nei sistemi fondati su una regola generale la responsabilità venga affermata in categorie di casi più numerose e più ampie che non nei sistemi fondati sul principio della tipicità. (...) Piuttosto, la differenza fra i sistemi fondati su una regola generale e quelli fondati sulla previsione di figure tipiche riguarda il diverso ruolo del giudice, nel senso che nei primi spetta al giudice di introdurre volta per volta le necessarie limitazioni, specificazioni e articolazioni del principio che vieta di danneggiare altri ingiustamente, mentre nei secondi questo problema è già risolto, in larga misura, nella legge (o nel sistema dei precedenti)*”. In questo senso, si può confrontare anche G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit. secondo cui: “*L'ingiustizia porta ad una radicale distinzione degli ordinamenti: quelli che si ritengono informati a clausole generali si dicono «atipici» e quelli che si ritengono informati a ipotesi specificamente disciplinate si dicono «tipici»; già questa distinzione è apodittica e semplificante, perché vi sono sistemi misti, e sistemi nei quali, dietro la clausola generale, si occultano (neanche tanto profondamente) tecniche di tipizzazione delle fattispecie; mentre in altri che apparentemente sembrano tipici, si fa impiego di nozioni che consentono di allargare le maglie della tipicità.*”

assurgere ad antecedente causale. Rispetto agli interessi lesi, la clausola generale dell'ingiustizia permette una lettura tendenzialmente aperta circa le posizioni soggettive meritevoli di tutela risarcitoria. Superata la logica patrimonialistica e proprietaria, anche altri interessi giuridici assurgono al rango di posizioni meritevoli³⁸. Ne discende che la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto leso non assume più valenza determinante ai fini del risarcimento. Ciò, tuttavia, non significa che il *nomen iuris* della posizione soggettiva non assuma alcun rilievo. Il giudizio di ingiustizia, infatti, richiede ora un duplice accertamento in ordine alla situazione complessiva delle due sfere: bisogna tener conto tanto della qualificazione della situazione giuridica lesa, tanto di quella dell'autore della lesione. Il danno "ingiusto" si connota quindi tanto come danno *contra ius* (lesione di una situazione giuridica soggettiva ritenuta meritevole dall'ordinamento) quanto come *danno non iure* (danno non autorizzato dall'ordinamento). La composizione di queste due sfere avviene attraverso un bilanciamento di interessi che spetta al giudice compiere in base ad una valutazione complessiva dell'ordinamento³⁹. Il giudizio di ingiustizia viene così a connotarsi come valutazione dinamica e complessiva: non più condotto alla stregua di predeterminate e rigide regole formali, ma di valutazioni sostanziali. Si deve inoltre considerare come l'evoluzione dell'ordinamento giuridico abbia imposto di rileggere le norme codicistiche alla luce dei valori espressi dalle Carte fondamentali, nazionali e sovranazionali⁴⁰. Una portata dirompente ha in questo modo avuto il principio di solidarietà,

³⁸ Hanno trovato in tal modo tutela risarcitoria anche altre situazioni giuridiche soggettive, quali il diritto relativo, la *chance*, l'aspettativa, le situazioni possessorie, l'interesse legittimo.

³⁹ In questo senso cfr. V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit.: "Quello che è sicuro è che meritevolezza e conseguente rilevanza di un interesse non sono determinabili in astratto e una volta per tutte, ma di volta in volta e in concreto, ossia con procedimento a posteriori e nel contesto della complessiva situazione di riferimento, e perciò avendo riguardo alla specifica condizione dei soggetti portatori dell'interesse di che trattasi come pure alla particolare natura dei beni o servizi che ne formano oggetto, nonché ai connotativi profili temporali e spaziali che valgono a contestualizzarne il senso e la portata, senza in ogni caso trascurare la possibile incidenza o interferenza di altri interessi in concorso od eventualmente in conflitto. I criteri di valutazione e di decisione poi sono quelli rigorosamente tratti dal sistema intesa in senso assiologico-sostanziale come insieme di significati e corrispondenti direttive pratiche di azione, interrogato ed esplorato nella totalità e globalità dei suoi valori e dei suoi principi, dei suoi standards valutativi, delle sue regole e norme generali, come pure delle sue disposizioni particolari e casuali, quale è possibile desumere anche dalla prassi attuativa e adeguatrice dello stesso diritto. Guardando, dunque, anche oltre la Costituzione, e quindi anche e soprattutto al preminente diritto dell'Unione europea nonché a quello uniforme, come pure a quell'universo normativo di formazione spontanea costituito dagli usi e dalla *lex mercatoria*. E in questo modo verificando, in ultima istanza, che la situazione d'interesse considerata si situi nel raggio d'azione dell'interesse fondamentale della comunità giuridica, quale sintesi onnicomprensiva di tutti i valori reali e sostanziali del sistema".

⁴⁰ Quanto al valore delle Carte sovranazionali, v'è da rilevare la distinzione tra la Carta di Nizza e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU): entrambe svolgono una funzione di conformità interpretativa del diritto interno, ma mentre la Carta di Nizza è direttamente applicabile a livello nazionale avendo "lo stesso valore giuridico dei Trattati" ex articolo 6 del Trattato di Lisbona, la CEDU invece ha natura giuridica di ordinario Trattato internazionale per cui le norme CEDU assurgono ex articolo 117, comma 1, Cost. a parametro interposto di legittimità costituzionale delle leggi ordinarie nazionali (cfr. le note sentenze "gemelle" della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007).

espresso a livello nazionale dall'articolo 2 Cost.⁴¹. In un ordinamento in cui gli interessi tutelati sono plurimi, a volte confliggenti gli uni con gli altri, il principio di solidarietà impone a ciascun consociato un dovere di tolleranza, tale per cui una quota di disagio può rimanere a carico del soggetto offeso se ciò risulta necessario nel contemperamento delle due opposte sfere giuridiche. Il “danno ingiusto” viene così a coincidere con il danno intollerabile, ossia quello che nel giudizio di bilanciamento risulta ingiustificatamente compresso⁴².

Tale giudizio si rende ancor più complesso in caso di pregiudizi non patrimoniali per la cui risarcibilità si deve accertare un'ingiustizia costituzionalmente qualificata, richiedendo l'articolo 2059 c.c. una tipicità quanto a interesse leso (ingiustizia qualificata dall'ordinamento o prevista dalla legge) e a pregiudizi subiti (non patrimoniali e attinenti alla persona)⁴³.

Ebbene, è all'interno del giudizio sull'ingiustizia che l'individuazione della posizione giuridica lesa assume ancora rilievo, ma non già *ex ante* ai fini dell'ammissibilità o meno della tutela risarcitoria, quanto piuttosto *ex post* nell'agevolare il lavoro del giudice nell'opera di bilanciamento, tanto e soprattutto se condotto in astratto, quanto in concreto. A questa stregua, la consistenza e il rango della posizione giuridica soggettiva consente al giudice una migliore valutazione della situazione in cui versa il danneggiato rispetto all'autore dell'illecito.

Trattandosi di valutare i vari interessi in gioco, a quali dare primario rilievo e quali sacrificare, quali mantenere in vita e quali solo da risarcire, il giudizio sull'ingiustizia del danno viene a colorarsi anche di tutte queste considerazioni. Il ruolo del giudice nel bilanciamento e composizione dei vari interessi è così sempre più penetrante e sostanziale, andando a costituire il fenomeno della così definita “giurisprudenza normativa”⁴⁴. Nell'ordinamento civile, ciò è stato possibile attraverso

⁴¹ Cfr. E. NAVARRETTA, (voce) *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, in *Annali VII*, 2014, secondo cui “L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, di cui alla seconda parte dell'art. 2 cost., sposta l'asse di riferimento della responsabilità civile dal danneggiante al danneggiato e modifica la funzione dell'art. 2043 c.c. da norma di tipo sanzionatorio, associata ad illeciti tassativi e tipizzati dal legislatore, a disposizione aperta e atipica, improntata ad una logica compensativa del risarcimento”.

⁴² Cfr. ID., (voce) *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, op. cit., la quale riporta la predetta considerazione compendiandola nell'istanza secondo cui “ciascuno incameri «una specifica quota di [...] veleno verso se stesso» a garanzia di una civile convivenza”.

⁴³ Cfr. ID., (voce) *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, op. cit., secondo cui: “La Suprema Corte ha rigettato l'ambiguità del concetto di «danno di rango costituzionale» e, dunque, l'idea che, cagionando un particolare pregiudizio (esistenziale o morale), venga automaticamente leso un interesse di livello costituzionale, con la conseguenza che la lesione di qualunque interesse, anche meramente patrimoniale e non protetto dall'articolo 2 cost., verrebbe a godere, cagionando un danno esistenziale o un danno morale, di una tutela privilegiata come se fosse inviolabile. Simile ipotesi, a tacer d'altro, abrogherebbe non solo l'ingiustizia costituzionalmente qualificata, ma l'ingiustizia tout court. I giudici di legittimità, oltre a confutare l'inganno concettuale del «danno costituzionalmente protetto», hanno poi chiarito che il combinato disposto tra l'art. 2 cost. e l'art. 2059 c.c. riguarda esclusivamente i «diritti della persona non aventi natura economica» e non qualsiasi interesse costituzionalmente protetto”.

⁴⁴ Il concetto di “giurisprudenza normativa”, inteso in senso letterale, appare una contraddizione se applicata al nostro ordinamento in quanto, in base al principio della separazione dei poteri e all'articolo 101, comma 2, Cost., il giudice è fruitore, non creatore, di leggi. In senso tecnico, però, e non meramente ideologico, la nascita di questo fenomeno pare giustificarsi alla luce dell'emergere di diversi fattori, quali: la rapidità del cambiamento della struttura socio-economica negli ultimi decenni, connotata dal progresso scientifico e tecnologico, nell'ambito della società dell'informazione e della globalizzazione; il cambiamento del sistema delle fonti e della decodificazione, con il passaggio da un sistema

una diversa lettura delle norme sempre esistite e mai cambiate, o meglio una rilettura delle clausole generali alla luce dei nuovi valori emergenti a livello costituzionale e sovranazionale, di cui la clausola generale dell'ingiustizia ne è l'esempio più eclatante⁴⁵.

lineare di fonti ex articolo 1 delle Preleggi ad una disarticolazione interna (si pensi alle leggi regionali, agli atti degli enti locali, ai regolamenti degli enti pubblici e delle Autorità indipendenti) ed esterna (si pensi alla stratificazione di fonti sovranazionali retta dal criterio della competenza) alla produzione statale; la diffusione dei metodi dell'interpretazione conforme e dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata; la presenza di clausole generali. In dottrina, tra tutti, cfr. F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, op. cit., p. 83. Sull'argomento si è espressa la stessa giurisprudenza di legittimità nei seguenti termini: “E' indubbio che il vigente codice civile, contrariamente alle sue origini stanche sulla scia delle codificazioni europee ottocentesche che videro nel code napoleon la più evidente manifestazione, non rappresenta oggi più l'unica fonte di riferimento per l'interprete in un ordinamento caratterizzato da più fonti, tra cui una posizione preminente spetta alla Costituzione repubblicana del 1948 (che ha determinato il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, caratterizzato da un punto di vista giuridico dalla cd. centralità della persona), oltre alla legislazione ordinaria (finalizzata anche all'adeguamento del testo codicistico ai principi costituzionali), alla normativa comunitaria, ed alla stessa giurisprudenza normativa; tale pluralità di fonti (civilistiche) ha determinato i due suddetti fenomeni, tra loro connessi, della decodificazione e della depatrimonializzazione, intendendosi la prima come il venir meno della tradizionale previsione di disciplina di tutti gli interessi ritenuti meritevoli di tutela in un unico testo normativo, a seguito del subentrare di altre fonti, e la seconda nell'attribuzione alla persona (in una prospettiva non individuale ma nell'ambito delle formazioni sociali in cui estrinseca la propria identità e l'insieme dei valori di cui è espressione) una posizione di centralità, quale portatrice di interessi non solo patrimoniali ma anche personali (per quanto esplicitamente previsto, tra l'altro, nello stesso testo costituzionale, con particolare riferimento agli artt. 2 e 32). In tale assetto ordinamentale rapporto della giurisprudenza, in specie di legittimità nell'espletamento della funzione di “nomofilachia” (vale a dire di indirizzo ai fini di un'uniforme interpretazione delle norme) della Corte di Cassazione, assume sempre più rilievo nel sistema delle fonti in linea con la maggiore consapevolezza dei giudici di operare in un sistema ordinamentale che, pur essendo di civil law e, quindi, non basato su soli principi generati come avviene nei paesi di common law (Inghilterra, Stati Uniti ed altri), caratterizzati dal vincolo che una determinata pronuncia giurisprudenziale assume per le decisioni successive, si configura come semi-aperto perchè fondata non solo su disposizioni di legge riguardanti settoriali e dettagliate discipline ma anche su cd. clausole generati, e cioè su indicazioni di “valori” ordinamentali, espressi con formule generiche (buona fede, solidarietà, funzione sociale della proprietà, utile sociale dell'impresa, centralità della persona) che scientemente il legislatore trasmette all'interprete per consentirgli, nell'ambito di una più ampia discrezionalità, di “attualizzare” il diritto, anche mediante l'individuazione (là dove consentito, come nel caso dei diritti personali, non tassativi) di nuove aree di protezione di interessi. In tal modo, con evidente applicazione del modello ermeneutico tipico della *interessenjurisprudenz* (cd. giurisprudenza degli interessi, in contrapposizione alla *begriffsjurisprudenz* o giurisprudenza dei concetti quale espressione di un esasperato positivismo giuridico) si evita sia il rischio, insito nel cd. sistema chiuso (del tutto codificato e basato sul solo dato testuale delle disposizioni legislative senza alcun spazio di autonomia per l'interprete), del mancato, immediato adeguamento all'evolversi dei tempi, sia il rischio che comporta il cd. sistema aperto, che rimette la creazione delle norme al giudice sulla base anche di parametri socio-giuridici (ordine etico, coscienza sociale etc.) la cui valutazione può diventare arbitraria ed incontrollata. La funzione interpretativa del giudice, i suoi limiti, la sua vis expansiva sono, dunque, funzionalmente collegati all'assetto costituzionale del nostro ordinamento quale Stato di diritto anch'esso caratterizzato dal Rule of law (vale a dire dal principio di legalità), assetto in cui il primato della legge passa necessariamente attraverso l'attività ermeneutica del giudice” (cfr. Cass. civ., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 10741).

⁴⁵ Cfr. in tal senso G. ALPA, *La responsabilità civile*, op. cit., pp. 1 e 2, secondo cui: “La quasi totalità del dettato normativo – se si eccettuano le poche leggi speciali e l'influsso del diritto comunitario, comunque entrambi frutto di recente acquisizione – continua ad essere rattenuta in meno di una ventina di articoli del codice civile; su questa solida ancorchè ristretta impalcatura si è edificato un intero mondo. Le addizioni dell'interprete, costruite sulle definizioni, sulle clausole generali, sulle integrazioni, sui coordinamenti interni ed esterni, sono state così numerose, articolate e sottili, da far considerare questo istituto come un emblema della vitalità del diritto”. Così anche F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. impr.*, 2008, fasc. 1, pp. 73-110, secondo cui: “Ma possiamo anche ritrovare, proprio nelle materie dove sono maggiori i poteri che la legge riconosce al giudice, come in quelle rette da clausole generali, il segno di un accorto equilibrio fra l'impulso all'innovazione e l'esigenza del diritto certo. Il che è accaduto nella materia della responsabilità civile, retta dalla clausola generale della risarcibilità del «danno ingiusto»”.

3.3. IL NESSO DI CAUSALITÀ MATERIALE

Le due componenti del fatto e del danno ingiusto devono essere legate tra loro da un nesso di causalità materiale, volto ad accertare che la lesione all'interesse giuridicamente tutelato sia stata "cagionata" dalla condotta dell'agente. Il nesso di causalità materiale, non meglio definito dal legislatore⁴⁶, svolge quindi un ruolo di imputazione della responsabilità, servendo a ricostruire gli eventi e il collegamento tra danno e responsabile.

In mancanza di norme esplicative più puntuali, la dottrina e la giurisprudenza nel tracciare le coordinate generali in punto di causalità civilistica si sono rifatte alle uniche norme che a livello ordinamentale disciplinano in maniera sistematica il nesso di causalità, ossia gli articoli 40 e 41 c.p.⁴⁷. Pertanto, anche in campo civilistico si segue il criterio condizionalistico con il temperamento della causalità adeguata: se si applicasse la logica causalistica della *condicio sine qua non* nella sua forma più pura, ritenendo dannose tutte le cause connesse a un effetto, si perverrebbe all'esito paradossale di imputare il danno a una causa molto remota, ragionevolmente slegata all'evento di danno, ancorchè eziologicamente riconducibile a essa. Sono quindi addebitati all'agente tutti gli effetti che senza quella condotta non si sarebbero verificati, tranne quelli derivanti da una causa sopravvenuta da sola sufficiente e determinante nella causazione del danno (art. 41, comma 2, c.p.), nonché quelli che, in base a un giudizio *ex ante*, erano assolutamente imprevedibili ed eccezionali secondo una logica di causalità adeguata.

Ciò che distingue l'accertamento del nesso in sede civile è la diversa regola probatoria: per il diritto penale si applica infatti il noto principio dell'"*oltre ogni ragionevole dubbio*" ex art. 533 c.p.p.⁴⁸, mentre nel diritto civile vale l'assunto della preponderanza dell'evidenza o del "*più probabile che non*"⁴⁹. La minore intensità dell'accertamento si giustifica in quanto il sistema civile

⁴⁶ Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., secondo cui: "Sul piano dei riferimenti normativi, nell'ambito delle regole dedicate alla responsabilità civile, il codice non organizza una disciplina articolata sul nesso causale, ma procede mediante due tecniche, la presupposizione e il rinvio. Presuppone cioè che l'interprete conosca la nozione di causalità in tutte le disposizioni in cui si usa i termini «cagiona», «cagionato», «compiuto», «commesso», «arrecato», «prodotto», «derivato», riferiti al danno (artt. 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053. Rinvia agli artt. 1223, 1226 e 1227 per il risarcimento del danno. Il rinvio però non è esaustivo, perché gli artt. 1223 ss. presuppongono già risolto il problema della individuazione del responsabile".

⁴⁷ Nel trasporre le regole della causalità penale al campo civilistico si deve tuttavia considerare come il baricentro della disciplina penale con riferimento al profilo causale del fatto sia sempre e comunque rivolto verso l'autore del reato, ruotando viceversa l'illecito civile intorno alla figura del danneggiato; inoltre alla tipicità e legalità del fatto di reato si contrappone in modo speculare il sistema aperto e atipico dell'illecito civile. Cfr. in tal senso G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit.: "La concezione penale della causalità ha influenzato dottrina e giurisprudenza civili, anche se, come si è rilevato, vi sono distinzioni concettuali oltre che pratiche tra l'illecito civile e l'illecito penale, essendo questo tutti incentrato sul reo, cioè su di un soggetto fisico imputabile. Di qui i problemi di adattamento di questa disciplina alle ipotesi di responsabilità civile, e l'insufficienza di queste disposizioni a dare risposta a tutte le questioni che emergono nel nostro settore. Si è precisato che la responsabilità penale considera solo azioni ed omissioni, mentre la responsabilità civile considera ipotesi di dissociazione tra il fatto compiuto da un soggetto e la responsabilità accollata ad altro soggetto; la responsabilità penale si riferisce ad un fatto già accaduto, la responsabilità civile si riferisce ad un giudizio ipotetico".

⁴⁸ Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 11 settembre 2002, n. 30328, *Franzese*.

⁴⁹ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 581.

mira a ristorare il pregiudizio subito dal danneggiato, mentre il diritto penale si pone in un'ottica sanzionatoria che tende ad accertare la colpevolezza e, incidendo sulla libertà personale, richiede la certezza processuale al di là di ogni ragionevole dubbio⁵⁰.

3.4. LA COLPEVOLEZZA

Oltre che imputato oggettivamente, l'evento di danno va anche imputato dal punto di vista soggettivo, qualificandosi il fatto nella struttura dell'articolo 2043 c.c. come "*doloso o colposo*".

Tuttavia, lo spostamento di prospettiva dall'autore del danno alla vittima, unitamente alla considerazione che non sempre il danno è legato a un comportamento umano colpevole, hanno condotto al superamento del concetto di colpa come unico criterio di imputazione della responsabilità civile, aprendo la strada al riconoscimento di molteplici parametri di imputazione, di cui la colpa costituisce solo uno dei possibili criteri. In particolare, con il passaggio dalla società pre-industriale, nella quale gli eventi di danno presentavano il carattere dell'eccezionalità, alla società industriale, nella quale l'esposizione al rischio di eventi di danno è divenuta una costante della vita economica e sociale, il criterio selettivo basato sul dolo o sulla colpa del soggetto agente non poteva più valere⁵¹.

In tal modo, anche le ipotesi speciali di responsabilità di cui agli artt. 2047 ss. c.c., inizialmente ricondotte al necessario comportamento colpevole, o quantomeno presunto tale⁵², del responsabile, sono oggi ricollegate a regimi alternativi di imputazione dell'illecito.

⁵⁰ In questo senso e con specifico riguardo alla responsabilità ambientale, si confronti Cons. St., Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 secondo cui "*il Collegio, infatti, non intende discostarsi dal consolidato principio secondo il quale in punto di accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima si applica il canone - elaborato in ambito civilistico- del "più probabile che non" (cfr. Tar Lazio Roma, sentenza n. 998 del 2014; Cassazione sentenza n. 21619 del 2007) e non invece quello penalistico che richiede una certezza al di là di ogni ragionevole dubbio (cfr. Cassazione civile, sentenza n. 13214 del 2012 e, più di recente TAR Abruzzo - Pescara, I, n. 2014/2014); secondo tale impostazione, per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%)". Cfr. altresì, più di recente, Cons. Stato Sez. IV, 11 marzo 2022, n. 1742.*

⁵¹ Cfr. F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, op. cit., pp. 80 ss. secondo cui "*la funzione antica è tuttora assolta dall'art. 2043, che fa dipendere la responsabilità dalla presenza del requisito del dolo o della colpa; ma a questa si è affiancata una serie di norme, che dal requisito soggettivo del dolo o della colpa prescindono (...). L'elemento comune a tutte queste norme risiede nel fatto che la responsabilità civile è in esse concepita come rischio inerente all'assunzione di determinate funzioni economiche o allo svolgimento di determinate attività, legislativamente assunte quali potenziali fonti di danno. Alla società industriale non si addice, quale criterio di imputazione della responsabilità quello soggettivo del dolo o della colpa. Esso varrebbe a ridurre l'area del danno risarcibile, lasciando prive di protezione aquiliana la maggior parte delle occasioni di danno ingenerate dalla industrializzazione e della motorizzazione. Le si addice, con una sorta di ritorno alle origini della responsabilità aquiliana, il criterio della responsabilità indiretta o della responsabilità oggettiva, che consente di estendere la tutela aquiliana alle nuove vaste aree delle occasioni di danno (...). Il rischio così allocato diventa, per l'imprenditore, un costo dell'attività produttiva, che egli tenderà a trasferire sugli utenti della sua impresa, accrescendo il prezzo dei beni o dei suoi prodotti. A questo modo il costo connesso al sistema della responsabilità civile si socializza, viene ripartito, per minuscole quote, sull'intera collettività (...)*".

⁵² Cfr. in tal senso F.D. BUSNELLI, (voce) *Illecito civile*, op. cit., p. 3: "*La dottrina (...) ha messo a nudo le ingenue finzioni che hanno consentito di presentare artificiosamente come fondate sulla colpa ipotesi di responsabilità aventi un*

Se quindi può considerarsi superata la concezione della colpa quale unico criterio di imputazione della responsabilità (“*nessuna responsabilità senza colpa*”), si è comunque tentato di ricondurre a unità i molteplici parametri alternativi di imputazione dell’illecito, individuando nel criterio unitario del rischio il canone che più di altri si presterebbe a tale funzione aggregatrice.

Sono state così elaborate la teoria del rischio-profitto (o del rischio d’impresa), la teoria del rischio creato e la teoria dell’esposizione al pericolo.

In base alla teoria del rischio-profitto la responsabilità da illecito si porrebbe quale contropartita diretta dei profitti conseguiti dall’esercizio dell’attività economica rischiosa. Alla stregua di questa impostazione, vi sarebbe quindi un doppio binario di responsabilità da illecito: una fondata sul rischio derivante dall’esercizio di attività economiche, l’altra sulla colpa per tutte quelle azioni e condotte residue.

Ulteriore tesi emersa in dottrina è quella del c.d. rischio creato, la quale estende la responsabilità a qualsiasi attività anche non economica che generi rischi a terzi, accostandosi a una forma di responsabilità oggettiva. Tuttavia, se i sostenitori della colpa muovono dalla regola generale per cui non potrebbero essere imputati all’uomo dei fatti non a lui soggettivamente ricollegabili, anche questa teoria in un certo senso riconduce all’uomo le conseguenze dannose dell’illecito, in quanto solo quel determinato soggetto che ha intrapreso l’attività sarebbe stato in grado di prevedere i potenziali costi del suo comportamento e dunque di evitare il danno. Tale approccio si fonda su valutazioni al confine con l’analisi economica del diritto: si ritiene che spetti a colui che intraprende una specifica attività il dovere di sopportarne anche i conseguenti rischi, in base al noto brocardo *cuius commoda, eius et incommoda*. Detto soggetto invero sarà il più idoneo e capace a valutare i costi connessi alla suddetta attività, nei quali figurerà anche il danno da illecito quale eventuale costi di produzione. È quindi ragionevole che l’ordinamento trasli su di lui, e in particolare sul soggetto a cui spetta di fatto il controllo sul rischio, il danno da responsabilità civile.

L’ulteriore tesi dell’esposizione al pericolo circoscrive la genericità della teoria del rischio creato, limitandola alle sole attività pericolose *in re ipsa*, restringendo però eccessivamente l’ambito della responsabilità.

Queste tesi non sono andate esenti da critiche. Innanzitutto le critiche opposte alla macrocategoria unificante del rischio risiedono nel carattere eccessivamente descrittivo delle formule utilizzate, incapaci di inquadrare sistematicamente i molteplici parametri di imputazione; tanto più che nell’ordinamento non è dato rinvenire un principio generale secondo cui chi genera un rischio deve

fondamento che chiaramente prescinde da ogni riferimento soggettivo alla diligenza del responsabile: si pensi alla responsabilità dei padroni e dei committenti (art. 2049 c.c.), inutilmente camuffata dalla stessa Relazione al codice sotto la veste di una presunzione assoluta di «culpa in vigilando, oltre che in eligendo», là dove scopo della norma è semplicemente quello di garantire il risarcimento a chi è stato danneggiato dal fatto illecito di un domestico e di un commesso, fissando un principio che del danno risponde «oggettivamente» chi si avvale dell’opera altrui”.

rispondere delle sue conseguenze dannose. In altri casi si è detto che il legislatore avrebbe preso in considerazione le capacità economiche delle parti, imponendo l'onere del risarcimento al soggetto finanziariamente più forte e in grado di sopportare il peso economico del danno, ma anche questa ricostruzione non riesce a ricomprendere tutte le possibili casistiche contingenti⁵³.

In conclusione, può dirsi che il criterio di imputazione della responsabilità è e rimane molteplice, variando a seconda della fattispecie concreta posta all'attenzione dell'interprete: così alla colpa si può accostare il parametro dell'attività svolta, nonché il rapporto che lega il soggetto responsabile con quello che ha materialmente cagionato il danno.

La colpa tuttavia resta, per parte della dottrina, il criterio cardine della responsabilità, su cui si innesterebbero gli altri criteri in via di eccezione, mentre per altri essa concorre insieme agli altri ulteriori canoni di imputazione aventi pari dignità giuridica⁵⁴.

3.5. IL DANNO CONSEGUENZA E LA CAUSALITÀ GIURIDICA

Nella struttura dell'articolo 2043 c.c. il termine danno compare due volte, indicando la necessità anche di un danno-conseguenza, ossia la presenza di pregiudizi risarcibili, *“perché il danno, ogni danno, non è solo evento, ma evento e conseguenza a un tempo”*⁵⁵.

È proprio la presenza di questo secondo danno ad assicurare la funzione riparatoria e non sanzionatoria dell'illecito civile: il danneggiato deve essere reintegrato di quanto effettivamente abbia sofferto e nella misura di questa sofferenza, mentre tutto ciò che si addossa in più all'autore ha una valenza punitiva in quanto il *quantum* da risarcire non è legato al danno sofferto ma alla

⁵³ Cfr. ID, (voce) *Illecito civile*, op. cit., p. 4 secondo cui: *“In ultima analisi, il c.d. criterio del rischio si rileva comunque inadeguato: se inteso come «rischio di impresa», esso non è idoneo a aggregare tutte le ipotesi di responsabilità c.d. oggettiva del nostro ordinamento; se ridotto a rischio puro e semplice, esso perde in intensità ciò che guadagna in estensione, fino a ridursi a schema solamente descrittivo. E rimane pur sempre indimostrata la premessa – implicita in tutte le «teorie del rischio» – secondo cui dal nostro ordinamento potrebbe trarsi un principio generale in base al quale chi pone in essere un rischio (o una situazione di pericolo) deve in ogni caso rispondere delle eventuali conseguenze dannose”*.

⁵⁴ Cfr. ID, (voce) *Illecito civile*, op. cit., pp. 3 ss., secondo cui: *“Perplessità non minori suscitano, più in generale, tutti i tentativi che mirano a contrapporre al sistema tradizionale della responsabilità civile imperniato su di un'unica regola (desumibile dall'art. 2043 c.c.) contornata da una pluralità di eccezioni (contenute negli artt. 2047-2054 c.c.) un «nuovo» sistema fondato sulla coesistenza di due regole generali, rispettivamente per colpa e di responsabilità oggettiva. Alla convincente dimostrazione della ormai irreversibile inadeguatezza della massima «nessuna responsabilità senza colpa» non corrisponde, infatti, una altrettanto convincente dimostrazione della configurabilità, nel nostro ordinamento, di una regola generale di responsabilità oggettiva che non si caratterizzi solo negativamente (per l'esclusione della colpa) e che valga ad aggregare le varie fattispecie normative di illecito non direttamente fondate sul criterio della colpa (...). L'art. 2043 descrive, invero, una fattispecie generale di responsabilità la cui struttura è caratterizzata dall'armonico compenetrarsi delle varie componenti soggettive e oggettive: un'operazione, per così dire chirurgica, intesa a sostituire una di queste componenti (il dolo o la colpa) con un criterio di collegamento a volta a volta diverso, comporterebbe un sicuro «rigetto» del corpo estraneo e una inevitabile paralisi del funzionamento della norma. In ultima analisi, dalla constatazione del ruolo non esclusivo della colpa quale criterio di imputazione della responsabilità civile sarebbe ultroneo desumere una sorta di fungibilità del criterio della colpa rispetto ai criteri desumibili dalle altre ipotesi normative di responsabilità”*.

⁵⁵ Cfr. V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit., p. 659.

condotta del suo autore. Pertanto, ignorare la presenza del secondo danno nell'accertamento della responsabilità civile comporterebbe l'adesione ad una concezione penalistica dell'illecito civile.

Ciò nonostante a livello giurisprudenziale è possibile rinvenire due vicende in cui ciò è avvenuto, ossia quando, agli albori della nascita del danno biologico, lo si è ricondotto al danno evento⁵⁶ e, più di recente, quando si è ammessa la risarcibilità del danno tanatologico⁵⁷, alle quali tuttavia la stessa giurisprudenza ha poi posto rimedio ritornando sui propri passi.

Al doppio danno si associa il doppio nesso di causalità, essendo i pregiudizi patrimoniali e non patrimoniali legati all'evento di danno dalla causalità giuridica, la quale funge da criterio selettivo del danno risarcibile secondo i criteri di cui agli artt. 1221, 1223, 1226 e 1227 c.c.

Tra i pregiudizi risarcibili un ruolo di primario rilievo nell'attuale ordinamento giuridico, volto a valorizzare la dimensione dell'*essere* accanto a quella dell'*avere*⁵⁸, assume il danno non patrimoniale di cui all'articolo 2059 c.c., nell'*“umile riconoscimento che il denaro, pur nella sua pochezza rispetto ai valori della persona, può e deve offrire al danneggiato una risposta solidaristica rivolta a tutti i diritti dell'uomo”*⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., 14 luglio 1986, n. 184.

⁵⁷ Per danno tanatologico, o danno da morte, si intende il danno che sorge in caso di morte immediata ossia quando la morte intervenga contestualmente o comunque dopo un lasso di tempo minimo, da tenere distinto dal danno biologico terminale (danno che intercorre tra le lesioni e la morte di entità tale da degenerare in patologia) e dal danno morale catastrofale (sofferenza psichica della vittima che sia rimasta lucida durante l'agonia in consapevole attesa della fine, in ragione del limitato intervallo di tempo tra lesioni e morte). La risarcibilità del danno tanatologico è stata ammessa dalla pronuncia della Corte di cassazione, Sez. III, 23 gennaio 2014, n. 1361 secondo cui il ristoro del danno da perdita della vita costituisce realtà ontologica e imprescindibile eccezione al principio della risarcibilità dei soli danni-conseguenza: la morte infatti ha per conseguenza la perdita non già solo di qualcosa bensì del tutto; non solo di uno dei molteplici beni, ma del bene supremo, la vita, che tutto il resto racchiude. Tuttavia, con pronuncia a Sezioni Unite (del 22 luglio 2015, n. 15350), la Suprema Corte ha definitivamente sancito l'irrisarcibilità del danno da morte, in quanto diritto adespota privo del suo titolare. A fondamento della decisione v'è innanzitutto il c.d. argomento Epicureo (*“la morte, il più atroce [...] di tutti i mali, non esiste per noi. Quando ci siamo noi non c'è la morte, quando c'è la morte non ci siamo più noi. La morte quindi è nulla, per i vivi come per i morti: perché per i vivi essa non c'è ancora, mentre per quanto riguarda i morti, sono essi stessi a non esserci”*). Inoltre secondo la Corte, l'autonomia riconosciuta tra il sistema penale di repressione e civilistico del risarcimento del danno, comporta che non possa essere liquidato un risarcimento del danno quale conseguenza automatica della consumazione del reato, perché tale ricostruzione oriente renne verso una concezione del risarcimento del danno di natura sanzionatoria e punitiva non accolta nel nostro ordinamento, piegato invece ad una funzione reintegratoria e riparatoria. Su questa scia la Corte rifiuta quindi la risarcibilità del danno evento, perché l'unico danno risarcibile è il danno conseguenza.

⁵⁸ Cfr. V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit., p. 659 secondo cui: *“Naturalmente c'è sempre il problema della precisa ed esatta determinazione della perdita e del sacrificio conseguenti alla lesione dell'interesse giuridico e com'è noto su tale problema continuano a scontrarsi da tempo diverse dottrine, da quella del c.d. danno reale a quella della c.d. Differenzhypothese a tutte le altre del c.d. danno normativo. Ma comunque la si voglia pensare al riguardo e al fine di non incorrere in facili confusioni, due punti devono a mio avviso restare chiari e fermi e precisamente questi: a) può costituire danno la perdita o il sacrificio di qualunque bene sia dell'essere che dell'avere, rilevando a tal fine non tanto la natura (patrimoniale o non patrimoniale) o il tipo di utilità o valore incisi, quanto piuttosto la giuridicità o non giuridicità del corrispondente interesse leso; b) il problema del danno in senso giuridico è problema, che, in quanto tale, ha il suo centro gravitazionale nel mondo del dover essere giuridico e consiste precisamente nella determinazione di senso della natura giuridica dell'interesse leso, ossia nello stabilire se e quando tale interesse possa considerarsi giuridico oppure no. Solo nel primo caso può parlarsi di danno in senso giuridico”*.

⁵⁹ Cfr. E. NAVARRETTA, (voce) *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, op. cit.

Il danno non patrimoniale si configura quale pregiudizio conseguente alle lesioni inerenti alla persona, risarcibili nei soli casi previsti dalla legge o allorquando incida su diritti inviolabili o derivanti da reato, a condizione che il danno sia offensivo e non futile⁶⁰.

L'endiadi "danno non patrimoniale" è stato interpretato dalla giurisprudenza in un primo momento in modo restrittivo, limitandolo al danno morale soggettivo; successivamente con interpretazione più ampia, il danno non patrimoniale è venuto a configurarsi alla stregua di una figura omnicomprensiva, nell'ambito della quale con formula sintetica si collocano in chiave descrittiva il danno biologico (lesione all'integrità psicofisica), il danno morale (turbamento dello stato d'animo, patema d'animo o stato d'angoscia transeunte) e il danno esistenziale (pregiudizio del fare reddituale del soggetto, determinante una modifica peggiorativa della personalità da cui consegue uno sconvolgimento dell'esistenza e delle abitudini di vita con alterazione del modo di rapportarsi con gli altri nell'ambito della comune vita di relazione)⁶¹.

Non è possibile invece annoverare nel nostro ordinamento tra i danni risarcibili il c.d. "*danno puramente economico*", ossia quel danno meramente patrimoniale che si produca senza la mediazione della lesione dell'altrui interesse giuridicamente tutelato, sulla base della configurazione di un discutibile diritto all'integrità del patrimonio⁶².

4. LA TUTELA IN FORMA SPECIFICA E TUTELA PER EQUIVALENTE

In tema di modalità e quantificazione del danno, l'obbligazione che ne deriva è, di regola, un'obbligazione di dare, avente per oggetto il pagamento di una somma di denaro, che rappresenta l'equivalente monetario del danno cagionato, in funzione compensativa; ma è anche ammesso, se possibile, il risarcimento in forma specifica (art. 2058 c.c.), che può dare luogo ad una obbligazione di fare, in funzione ripristinatoria-reintegratoria.

⁶⁰ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972-5 (cc.dd. sentenze San Martino) secondo cui il pregiudizio patrimoniale è risarcibile solo entro il limite segnato dall'ingiustizia costituzionalmente qualificata dell'evento di danno. La gravità dell'offesa costituisce requisito ulteriore per l'ammissione a risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona conseguenti alla lesione di diritti costituzionali inviolabili. Il diritto deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio. La lesione deve eccedere una certa soglia di offensività, rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza.

⁶¹ Cfr. ancora Cass. civ., Sez. Un., nn. 26972-5/2008 secondo cui il danno non patrimoniale è categoria generale non suscettibile di suddivisione in sottocategorie variamente denominate. Non può dunque farsi riferimento ad una generica sottocategoria denominata "danno esistenziale", perché attraverso questa si finisce per portare anche il danno non patrimoniale nell'atipicità. Di danno esistenziale può parlarsi come formula descrittiva della lesione di interessi costituzionalmente garantiti della persona, diversi da quello alla tutela della salute.

⁶² Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 439, il quale rappresenta che "*La terminologia al riguardo è varia: si parla di lesione di un financial interest, di economic loss, di purely economic loss (da noi si parla di danno «al patrimonio» inteso in senso non materiale o di perdita economica). Queste denominazioni tendono a sottolineare, in primis, che il danno in esame non è un danno consequenziale alla lesione fisica o al danno a cose; assurge a figura autonoma e si concreta in una perdita economica (in capitale, in valori di investimento et similia) dovuta all'azione di terzi. Il principio-guida in questo settore è assai restrittivo, perché i fattori di policy seguiti considerano prevalente la libertà di mercato, la libertà di espressione, la concorrenza, l'autoresponsabilità nell'amministrazione del proprio patrimonio, la possibilità di proteggerlo dai rischi mediante il ricorso all'assicurazione*".

Il risarcimento in forma specifica consiste nella rimozione delle conseguenze derivanti dall'evento lesivo tramite la produzione di una situazione materiale corrispondente a quella che si sarebbe realizzata se non fosse intervenuto il fatto illecito. Essa è volta a ripristinare non già la situazione antecedente al fatto lesivo, ma quella che si sarebbe avuta in assenza dell'illecito. Si tratta pertanto di un rimedio a carattere riparatorio, a mezzo del quale viene reintegrato l'interesse sostanziale del danneggiato mediante una prestazione diversa e succedanea rispetto a quella originaria posta a base del rapporto obbligatorio.

L'articolo 2058 c.c. introduce quindi una forma risarcitoria più completa, perché non assicura al danneggiato un surrogato, costituito dalla somma di denaro necessaria per soddisfare le sue esigenze create dall'evento di danno ma è rivolta a restaurare, per quanto sia materialmente possibile, la situazione alterata⁶³.

La norma dispone che spetta al danneggiato scegliere tra il risarcimento in forma specifica e risarcimento per equivalente (*“Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile”*). Quando tuttavia ad essere coinvolti siano interessi non meramente privatistici ma interessi superindividuali e sensibili, può cogliersi la tendenza dell'ordinamento a privilegiare il risarcimento in forma specifica rispetto al mero equivalente monetario. Ciò è quanto pare realizzarsi in materia di responsabilità ambientale, in cui – anticipandosi per ora quanto la trattazione della presente ricerca intenderà approfondire nei prossimi Capitoli – agli oneri di bonifica e in generale alle misure ripristinatorie tende a darsi una priorità temporale e funzionale rispetto alla mera restituzione monetaria⁶⁴.

⁶³ Cfr. ID, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 439, il quale osserva che *“mentre la relazione al Guardasigilli (n. 802) l'accoglie come tale e consegna a questo rimedio un ruolo preminente – si direbbe primario – là dove osserva che «(...) il danneggiato ha anzitutto diritto alla reintegrazione in forma specifica della situazione patrimoniale», la stessa relazione dimentica che lo stesso enunciato, nel co. 1 dell'art. cit. già evidenzia un limite (qualora sia in tutto o in parte possibile) e al co. 2 si preoccupa di non rendere eccessivo l'aggravio del debitore dando facoltà al giudice in questa ipotesi di commutare il risarcimento in una somma di denaro”*.

⁶⁴ Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10 secondo cui le norme in tema di oneri di bonifica *“si pongono in particolare l'obiettivo di non limitare la tutela al solo equivalente monetario dei danni prodotti, come per il passato, ma di prevenirne la verifica e, in caso contrario, di porre a carico del responsabile la rimozione e i relativi oneri”*. In materia di responsabilità ambientale, emerge quindi una chiara preferenza per la reintegrazione, elevata a rimedio prioritario, da preferire ove possibile al risarcimento. Cfr. al riguardo Cass. civ., Sez. Un., 25 gennaio 1989, n. 440 secondo cui: *“Poiché in tale settore, dalla colpevole condotta dell'agente possono scaturire, e normalmente scaturiscono, oltre ad effetti dannosi istantanei, anche sequele di effetti lesivi permanenti o destinati a rinnovarsi e ad aggravarsi nel tempo futuro, ben si comprende come la condanna al ripristino dei luoghi a spese del responsabile (in questo senso l'ottavo comma dell'art. 18 della legge n.349 del 1986) assuma posizione dominante tra le forme risarcitorie, in virtù di deroga al disposto di cui al secondo comma dell'art. 2058 cod. civ.; e costituisca pertanto - come in dottrina non si è mancato di sottolineare - la misura "privilegiata" da adottare, sol che sia "possibile", a preferenza della condanna al risarcimento pecuniario, in quanto essa sola idonea a sopprimere la fonte della sequela dei danni futuri (a volte di difficile previsione e di ancor più opinabile quantificazione in termini monetari attuali)”*. Più di recente, in termini ancora più netti a seguito della modifica legislativa all'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006 operata dall'art. 25 della n. 97/2013 («Legge Europea»), si confronti Cass. civ., Sez. III, 6 maggio 2015, n. 9012 e n. 9013 secondo cui *“il principio generale, di derivazione euorunitaria, è l'esigenza di porre rimedio alle alterazioni ed ai danni della risorsa "ambiente" esclusivamente mediante il recupero della stessa, in relazione alla sua peculiarità, quale contesto generale di quotidiana estrinsecazione esistenziale di una massa tendenzialmente indeterminata di*

V'è da rilevare come la praticabilità del risarcimento in forma specifica sia sottoposta dal codice civile al duplice limite della possibilità del rimedio (“*qualora sia in tutto o in parte possibile*”) e della non eccessiva onerosità per il debitore (“*Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore*”), per cui soggiace a condizioni non previste per il risarcimento per equivalente, il quale sarebbe sempre applicabile e idoneo alla riparazione integrale del pregiudizio.

Oltre ai predetti limiti di cui all'articolo 2058 c.c., è possibile individuare ulteriori limiti introdotti dalla giurisprudenza e da normative speciali, particolarmente diffusi in ambito pubblicistico. Quanto ai primi, ciò si verifica nei confronti della P.A. in materia di occupazione acquisitiva in cui il bene non viene retrocesso al privato proprietario, ma gli si riconosce il diritto di ottenere il risarcimento pecuniario⁶⁵. Quanto ai secondi, si può porre mente alle normative attraverso cui talvolta il legislatore è intervenuto limitando la tutela in forma specifica, per le esigenze dello sviluppo economico del Paese, quale ad esempio stata la c.d. Legge Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443 “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*”), la quale per le grandi opere limitava la riparazione degli interessi o dei diritti lesi al solo risarcimento per equivalente, con esclusione della reintegrazione in forma specifica.

Al riguardo, il giudice amministrativo è intervenuto nel suo massimo consenso restituendo priorità alla tutela in forma specifica, in assenza di esplicite norme che limitino la tutela a quella per equivalente⁶⁶.

5. LE FUNZIONI DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE

L'analisi che precede, volta a delineare nella loro essenzialità la struttura e le componenti della responsabilità civile, non permette di cogliere in maniera sistematica l'essenza del tutto, ciò che invece il passaggio dagli elementi della fattispecie alle sue funzioni permette di fare. Tale assunto è

individui: ciò che orienta quel recupero in direzione non soltanto - e perfino neppure necessariamente - del ripristino della situazione antecedente, ma anche della riconsiderazione complessiva dei numerosi e differenziati interessi - generali e particolari, mai soltanto economici o patrimoniali in senso stretto - coinvolti, facenti capo ad una collettività potenzialmente indeterminabile ex ante e coinvolgenti valutazioni complesse (...). Sicchè, ad oggi e con disposizione applicabile anche ai processi in corso, il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito "per equivalente" pecuniario, ma solo con le misure di riparazione e con i criteri enunciati negli all. 3 e 4 al D.Lgs. n. 152 del 2006, come modificato”.

⁶⁵ G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 440.

⁶⁶ Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 13 aprile 2015, n. 4, il quale ha enunciato il seguente principio di diritto: “*Sulla base del principio della domanda che regola il processo amministrativo, il giudice amministrativo, ritenuta la fondatezza del ricorso, non può ex officio limitarsi a condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni conseguenti agli atti illegittimi impugnati anziché procedere al loro annullamento, che abbia formato oggetto della domanda dell'istante ed in ordine al quale persista il suo interesse, ancorché la pronuncia possa recare gravi pregiudizi ai controinteressati, anche per il lungo tempo trascorso dall'adozione degli atti, e ad essa debba seguire il mero rinnovo, in tutto o in parte, della procedura esperita”.*

stato più esaustivamente e autorevolmente espresso nei seguenti termini: “Ogni regola, in quanto nesso sensato di fattispecie e principio regolativo, incorpora dunque, un senso, una veduta del mondo. E ogni fattispecie, di conseguenza, rappresenta non solo una somma aritmetica di elementi rappresentativi di fatti, ma prim’ancora l’interpretazione normativa di questi fatti, il punto di vista specifico secondo il quale il sistema giuridico si è determinato a considerarli. Una fattispecie, dunque, non consiste nella descrizione di una specie di fatto e nell’enumerazione degli elementi che la compongono, ma consiste in un’autonoma ricostruzione che il sistema giuridico produce dei fatti sociali in funzione del trattamento che intende ad essi riservare. In essa, perciò, il fatto non è descritto ma organizzato secondo un punto di vista e i suoi componenti non si danno come elementi distinti ma si dispongono secondo una sequenza, secondo un ordine che risponde alla funzione implicata dal punto di vista prescelto. Ma l’esser disposto in sequenza secondo un ordine funzionale modifica radicalmente il modo nel quale ciascun componente si dà nella fattispecie di cui entra a far parte. La sua posizione nella sequenza, infatti, determina l’interrogativo che per il suo tramite il sistema giuridico rivolge ai fatti sociali, cioè determina quel che il sistema giuridico chiede a tali fatti per lasciarli passare dalle proprie griglie selettive e dar loro accesso ai propri rimedi. In che cosa consista un «elemento» di una fattispecie dipende, perciò, dalla posizione che ad esso è assegnata nella sequenza secondo la quale il sistema si è rappresentata tale fattispecie. E tale sequenza dipende, a sua volta, dalla funzione giuridica assegnata al dispositivo normativo di cui tale fattispecie fa parte ed in ragione del quale è stata ricostruita”⁶⁷.

Ebbene, come in precedenza visto, la diversa posizione assegnata all’elemento dell’ingiustizia nella sequenza della fattispecie è bastata a rileggere il risarcimento da illecito civile in termini riparatori e non più sanzionatori.

Tuttavia, negli ultimi anni, configurando una sorta di “parabola della responsabilità civile” o altrimenti descrivibile come “vicenda dei corsi e dei ricorsi”⁶⁸, non sono mancate spinte volte a recuperare una funzione punitiva e una dimensione deterrente, e non solo. Come è stato sostenuto, “avviene così che alla «funzione sanzionatoria» dell’illecito, che la tradizione soleva assegnare alla responsabilità civile, siano state aggiunte, via via, la «funzione preventiva», la «funzione compensativa», la «funzione reintegratoria», la «funzione di controllo sociale», la «funzione di amministrazione del rischio», la «funzione di riallocazione delle risorse», ecc.⁶⁹ Chi ha avuto la

⁶⁷ Cfr. M. BARCELLONA, *Funzione e struttura della responsabilità civile: considerazioni preliminari sul "concetto" di danno aquiliano*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, fasc. 2, pp. 226 ss.

⁶⁸ Cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Principi*, op. cit., p. 7.

⁶⁹ Si sostiene che l’effetto di reintegrazione del patrimonio del danneggiato, anche se tende a eliminare il danno per quest’ultimo, non lo elimina per la società, traslando solamente l’incidenza del pregiudizio da un soggetto all’altro. Solo se si ravvisi l’ulteriore funzione di deterrenza dell’illecito tale reintegrazione potrà dirsi allora anche socialmente utile. Si sostiene ancora che la responsabilità da illecito aquiliano risponde anche a una logica economica di analisi costi-benefici: le funzioni di deterrenza e di tutela sociale non sono assicurate in modo adeguato laddove i costi derivanti

*pazienza di tenerne la contabilità assicura che le funzioni di volta in volta assegnate alla responsabilità civile supererebbero ormai la decina*⁷⁰.

Emerge pertanto la consapevolezza del “carico” di compiti che la responsabilità civile non può essere in grado di fronteggiare: si constata come “*«la crisi della responsabilità civile sia crisi funzionale, da eccesso di input», posto che «punire, prevenire, ristorare, rendere giustizia, vendicare, diluire il carico dei danni, ripartire le perdite ed i rischi, allocare le risorse nel modo più efficiente, controllare le attività produttive ed i servizi pubblici, garantire il funzionamento ottimale del mercato ed il valore primario della persona umana, sono compiti troppo numerosi e contraddittori non solo per il titolo IX del libro IV, ma per qualunque sistema positivo»*⁷¹.

Allo stesso tempo però v'è anche l'ulteriore consapevolezza dell'impossibilità di ridurre la complessità dell'istituto aquiliano ad una funzione esclusiva e unitaria e quindi una presa d'atto dell'inidoneità della funzione riparatoria a dar conto della pluralità dei criteri di imputazione.

Si afferma quindi nell'attuale ordinamento giuridico la natura polifunzionale della responsabilità civile: sono le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione a dichiarare che “*accanto alla preponderante e primaria funzione compensativo riparatoria dell'istituto (che immancabilmente lambisce la deterrenza) è emersa una natura polifunzionale (un autore ha contato più di una decina di funzioni), che si proietta verso più aree, tra cui sicuramente principali sono quella preventiva (o deterrente o dissuasiva) e quella sanzionatorio-punitiva*⁷²”.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene di poter concludere condividendo a pieno quanto è stato sostenuto in merito ad una “*insopprimibile esigenza di differenziazione funzionale della tutela rimediabile in uno con la necessità di istituire un ordine assiologico di preferenza tra i diversi rimedi applicabili a seconda delle finalità da perseguire*⁷³”, con ciò riprendendo quanto riportato in apertura del presente paragrafo in ordine “*all'interrogativo che il sistema giuridico rivolge ai fatti sociali*”.

“Se l'obiettivo è quello di assicurare piena e adeguata tutela aquiliana al danneggiato e solo al danneggiato, allora possono bastare, al fine di rimuovere gli effetti pregiudizievoli subiti, misure

dalla condotta illecita siano inferiori ai benefici da essa derivanti, quasi che paradossalmente il danneggiante sia incentivato a commettere l'illecito.

⁷⁰ Cfr. M. BARCELLONA, *Funzione e struttura della responsabilità civile: considerazioni preliminari sul "concetto" di danno aquiliano*, op. cit., p. 212.

⁷¹ Cfr. C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, op. cit., p. 1065, il quale riporta gli approdi del dibattito sulle funzioni della responsabilità civile, richiamandosi soprattutto all'opera di C. SALVI, *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Riv. crit., dir. priv.*, 1983.

⁷² Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 5 luglio 2017, n. 16601, la quale – come noto – ha riconosciuto la non contrarietà a principi di ordine pubblico della sentenza straniera (statunitense) che abbia risarcito danni punitivi, ogniqualvolta vi sia una base legale, il *quantum* da risarcire sia prevedibile e l'ammontare sia equo. Quale scelta metodologica, si è ritenuto opportuno rimandare l'analisi della pronuncia in questione e la trattazione della tematica dei danni punitivi alla seconda Sezione del presente Capitolo, dedicata ai principi, essendo le questioni implicate fortemente avvinte all'analisi dei principi che si andranno ad approfondire.

⁷³ Cfr. V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit., p. 681.

ripristinatorie e riparatorie di tipo compensativo” e in tal senso la componente della fattispecie illecita da valorizzare è quella dell’ingiustizia del torto subito.

“Se viceversa si vuole perseguire il più ambizioso progetto di scoraggiare e dissuadere i consociati, tra cui lo stesso agente, dal compimento di determinate attività gravemente perturbatrici non solo della sfera del diretto danneggiato, ma dello stesso ordine costituito per la lesione che da esse discende di fondamentali interessi della collettività non sempre ricostruibili, ove violati, nella loro entità e consistenza originaria, allora bisogna operare una vera e propria manovra a 360 gradi e anziché puntare sulla ingiustizia del torto subito dal danneggiato occorre invece fare attenzione alla capacità offensiva della condotta e dunque alla sua reale ed effettiva dannosità, ossia al comportamento illecito in quanto tale, per valutare quali le più appropriate misure dissuasivo-deterrenti in grado di scoraggiare dal compimento di quelle condotte dannose”⁷⁴.

⁷⁴ Cfr. ID, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit., p. 681.

SEZIONE II

Principi civilistici e ambientali: disarmonie e tensioni

1. PREMESSA

La rilevata dimensione peculiare che assume il bene ambientale, il quale, una volta calato nei comuni istituti del diritto civile e del diritto amministrativo, ha una forza tale da conformarli alla sua natura e funzione, pare rinvenire nell'analisi dei principi regolatori della materia il fulcro dei susseguenti profili applicativi.

Infatti, come è stato efficacemente affermato, *“l'ambiente costituisce il risultato di un processo decisionale e di una assunzione di responsabilità collettiva da adeguare di volta in volta alle particolari esigenze degli equilibri che si intendono conservare, raggiungere o promuovere, senza dimenticare il profilo dei costi spesso a carico degli operatori economici”*⁷⁵.

Nella precedente Sezione di questo Capitolo, si è cercato di evidenziare come all'imputazione della responsabilità civile si addivenga all'esito di un imprescindibile momento di bilanciamento di interessi da compiersi sulla base di una valutazione complessiva dell'ordinamento. L'imputazione della responsabilità ambientale conferma tale assunto, per cui i processi decisionali in materia ambientale dovrebbero essere condotti cercando di individuare un *“punto di equilibrio”*: *“la scienza e la tecnica, ormai momenti irrinunciabili delle decisioni in materia ambientale, spesso consentono di ridurre i rischi insiti in questa materia, ma a costi elevati”*⁷⁶.

Bilanciamento di interessi e individuazione di un punto di equilibrio costituiscono i profili cruciali sui quali si intende portare avanti la presente opera, volta in ultima analisi a verificare la praticabilità di un intervento normativo che raccordi tra loro le discipline della bonifica e del danno ambientale, il quale possa fungere – con un carattere di tendenziale certezza proprio di una disposizione generale e astratta – da effettivo incentivo per gli operatori economici alla realizzazione degli interventi riparatori in ripristino ambientale⁷⁷.

⁷⁵ R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile* (nota a Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10), in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6, 2019, p. 1548.

⁷⁶ ID., *L'oggettivizzazione della responsabilità ...*, op. cit., il quale in questo senso richiama quanto espresso nella pronuncia della Corte costituzionale, 7 marzo 2006, n. 116 secondo cui va sempre ricercato *“il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà dell'iniziativa economica dell'imprenditore e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale e tale punto di sintesi risiede nell'adozione di quegli interventi che impediscano al progresso economico e tecnico di recare danni sproporzionati all'ambiente e alla salute”*.

⁷⁷ Sulle criticità dell'attuale sistema normativo in merito alla carenza di un raccordo tra la disciplina della bonifica e del danno ambientale giova per il momento richiamare quanto espresso da F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2013, Volume II, p. 291, secondo cui *“Non comportando la bonifica, sempre per il legislatore, una completa restitutio in integrum, la sua realizzazione non esclude, conseguentemente, che la p.a. possa intentare, successivamente ad essa, un'azione per il risarcimento del danno ambientale, con tutte le prevedibili conseguenze (è difficile ad es. che un operatore si addossi i costi della bonifica, peraltro spesso assai consistenti, se poi potrà essere esposto ad un'azione di danno)”*.

Ebbene, solo attraverso i principi quest'intento di composizione di interessi pare realizzabile: *“i principi diventano in questo modo le uniche possibili linee guida certe in procedimenti complessi per lo più con un alto grado di discrezionalità tecnica e una costante dinamicità tecnico-scientifica. Solo i principi ambientali sono in grado di supportare le scelte delle amministrazioni in una società del rischio e dell'emergenza nella quale non sempre è possibile applicare regole generali e astratte predefinite in sede legislativa e solo i principi e i procedimenti nei quali trovano applicazione sono in grado di garantire un bilanciamento di interessi e di valori diversi, ad esempio interessi economici, sociali, ambientali e legati alla salute dell'individuo”*⁷⁸.

E ciò a maggior ragione ove si tenga conto che la primarietà riconosciuta a livello costituzionale all'interesse ambientale non ne legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che esso sia sempre preso in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni. In altri termini, la primarietà degli interessi che assurgono alla qualifica di valori costituzionali primari non può che implicare la necessità di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative⁷⁹.

⁷⁸ R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità...*, op. cit.

⁷⁹ Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente. Atti del convegno - Incontro tra i Consigli di Stato italiano e francese, Roma 9 ottobre 2015*, in www.giustizia-amministrativa.it, il quale richiama, a conferma, la pronuncia della Corte costituzionale n. 85 del 2013 (relativa alla nota vicenda dell'Ilva di Taranto) in cui si legge che: *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”*. Più nello specifico, secondo l'Autore infatti, *“Il principio di primarietà pone una delle questioni più delicate di tutto il diritto dell'ambiente: quella del rapporto che si instaura tra il valore della tutela dell'ambiente e gli altri valori riconosciuti e tutelati a livello costituzionale. Se, infatti, la primarietà implica un favor per la tutela dell'interesse ambientale, il problema diventa allora quello di stabilire in quali termini debba intendersi questo favor. Ci si deve domandare se il carattere primario attribuito alla tutela dell'ambiente possa declinarsi in termini di una primazia ad ogni costo, assoluta, incondizionata ed aprioristica rispetto ad ogni altro valore riconosciuto dalla Costituzione. La risposta che si trae dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è certamente negativa e Secondo la Corte costituzionale la primarietà va intesa in termini diametralmente opposti: non come prevalenza in astratto e ad ogni costo, ma come impossibilità di subordinazione (in astratto) ad ogni altro valore o interesse protetto a livello costituzionale. Come la Corte ha precisato, tra i valori costituzionali non è possibile né auspicabile una astratta predeterminazione di gerarchie; dunque la loro pari ordinazione in astratto impone la necessità di effettuare operazioni di bilanciamento in concreto per giungere alla risoluzione del conflitto tra valori diversi, senza che la contrapposizione generi il sacrificio totale di uno di essi. La primarietà riconosciuta agli interessi paesaggistico-ambientali non legittima, dunque, un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi siano sempre presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni. In altri termini la primarietà degli interessi che assurgono alla qualifica di valori costituzionali primari non può che implicare la necessità di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative”*. Nello stesso senso, si veda M. BOSSINI, *I principi europei del diritto ambientale (Resoconto della Lezione tenuta dal Prof. Mauro Renna, Roma, La Sapienza, 13 marzo 2012)*, in www.giustamm.it, n. 3/2012, secondo cui il principio ambientale dell'elevato livello di tutela *“si traduce nella necessità di collocare la tutela dell'ambiente sempre ad un livello elevato, ma non necessariamente massimo. Infatti, il bene ambiente non va protetto a tutti i costi. Esso è sempre frutto di un bilanciamento tra interessi diversi. Da qui, la considerazione secondo cui la*

Occorre pertanto procedere all'analisi dei principi ambientali per verificare se gli stessi si pongano quali specifiche applicazioni alla materia ambientale dei più generali principi che governano il settore dell'accertamento della responsabilità civile oppure se il bene ambiente abbia una forza tale da deformare quest'ultimi al punto da poter pensare di ricostruire degli autonomi criteri per l'accertamento della responsabilità ambientale. Nel primo caso ci troveremo in presenza di meri, pur dovuti, adattamenti alla peculiarità del bene giuridico tutelato; nel secondo caso si andrebbero ad individuare, già a livello di principi, delle proprie e difformi regole per la responsabilità ambientale, con ciò considerando il sorgere di disarmonie e tensioni tra principi regolatori e, in definitiva, di un generale problema di armonizzazione tra ordinamenti giuridici.

Si tratta pertanto di appurare se i principi ambientali permettano di elaborare un autonomo criterio di imputazione, oggettivo e soggettivo, dell'evento di danno (o di pericolo) al suo autore⁸⁰. Sotto il profilo oggettivo, v'è quindi da valutare se i principi di gestione dell'ambiente, primo tra tutti il principio "chi inquina paga", così come elaborati a livello europeo e recepiti a livello nazionale, si pongano in linea oppure in tensione con il generale principio di causalità, di cui l'individuazione del rapporto di causalità costituisce un'applicazione. Sotto il profilo soggettivo, e quindi volendo ricollegare dal punto di vista psichico l'evento al suo autore, un identico quesito ricade sul principio di colpevolezza, da un lato, e le ipotesi di responsabilità oggettiva dall'altro.

Infine, un principio oramai s'impone su tutti gli altri siano essi generali o settoriali, ossia il principio di effettività delle tutele il quale rinviene la propria fonte costituzionale nell'articolo 24 Cost., facendo emergere il finale interrogativo del se la materia della responsabilità ambientale sia strutturata in modo da rendere agli interessi protetti delle tecniche di tutela effettive.

tutela ambientale si pone in termini di relatività e non di assolutezza". Così anche lo stesso M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1-2/2012, p. 82 secondo cui "La delicatezza del tema si percepisce riflettendo sul fatto che le disposizioni di tutela ambientale costituiscono pur sempre l'esito di un bilanciamento di interessi, il raggiungimento di un punto di equilibrio tra valori antagonisti, e che, pertanto, l'idea di una massima tutela dell'ambiente, a tutti i costi, non è praticabile".

⁸⁰ "E' necessario chiarire fin dall'inizio che la nozione di causalità nell'ambito del diritto penale (ma, più in generale, nell'ambito di ogni illecito giuridico) va costruita intorno alla sua funzione normativa, che è quella di consentire la «imputazione» di un avvenimento lesivo a una persona. Ad esempio, la morte di B può essere «imputata» ad A, come illecito, soltanto se tra l'atteggiamento di A e la morte di B esiste un collegamento duplice. Occorre un collegamento di tipo oggettivo, in forza del quale l'accadere "morte di B" appaia dipendere, tra i fenomeni del mondo esterno, dalla condotta di A; e occorre pure, in un ordinamento giuridico moderno (che escluda la responsabilità penale puramente oggettiva), un collegamento di tipo soggettivo, nel senso che la morte di B sia stata voluta da A (responsabilità per dolo), o almeno sia stata da lui prevedibile ed evitabile (responsabilità per colpa o da assunzione di rischio totalmente illecito). Il collegamento di tipo oggettivo è quello che, nella comune terminologia della dottrina, viene indicato come «nesso di causalità»" (cfr. A. PAGLIARO, (voce) *Causalità (rapporto di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. I, Milano, 2007).

2. PRINCIPIO DI CAUSALITÀ E PRINCIPI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE (“CHI INQUINA PAGA”, PREVENZIONE E PRECAUZIONE)

L'imputazione, ossia la relazione logica tra un evento (l'illecito) e un altro (la sanzione), che ora si andrà ad approfondire nella sua dimensione oggettiva, è concetto elaborato dalla scienza giuridica, ma che affonda le sue radici nel principio di causalità, come ricostruito in ambito filosofico e in base alle scienze naturali. Il principio di causalità predica che tutto ciò che accade, ossia ogni fattore che produce una modificazione della realtà, ha una causa e che l'effetto è la conseguenza della causa secondo un divenire causale ininterrotto⁸¹. Se la causalità è, dunque, la tecnica elettiva per l'imputazione oggettiva, resta fermo che per la scienza è un processo che descrive sequenze naturali, per il diritto un criterio di responsabilità dell'uomo. I due saperi, scientifico e giuridico, sono destinati ad integrarsi in quanto, come ormai noto, all'accertamento del nesso causale si addiuvano attraverso un'operazione di sussunzione sotto leggi scientifiche di copertura, in altri termini un antecedente può essere definito *condicio sine qua non* solo se rientra nel novero di quegli antecedenti che, sulla base di una successione regolare conforme ad una legge dotata di validità scientifica (c.d. legge generale di copertura), portano ad eventi del tipo di quello verificatosi in concreto⁸².

Si tratta di capire se e come i principi in tema di responsabilità ambientale accolgano il principio di causalità nella sua elaborazione scientifica e recepimento giuridico.

Ebbene, i principi di gestione dell'ambiente, ossia “chi inquina paga”, prevenzione e precauzione, dettano delle regole di condotta in materia ambientale⁸³, svolgendo una pluralità di funzioni: funzione di stimolo per il legislatore, funzione di guida per le amministrazioni, funzione interpretativa per le amministrazioni e i giudici e, infine, funzione di consentire il bilanciamento tra interessi contrastanti. Sotto quest'ultimo profilo, i principi chi inquina paga, di prevenzione e precauzione consentono di bilanciare e conciliare interessi anche molto divergenti tra loro col massimo della flessibilità⁸⁴.

⁸¹ Sulla distinzione tra imputazione (ossia dimensione prescrittiva del "dover essere") e causalità (dimensione naturalistica dell'essere), è doveroso rifarsi al pensiero del Kelsen, come elaborata in una delle sue prime opere, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, Mohr, 1911.

⁸² Cfr. la già citata sentenza *Franzese* (Cass. pen., Sez. Un., n. 30328/2002).

⁸³ Cfr. D. AMIRANTE, *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, 2006, pp. 13 ss, il quale differenzia i “principi della gestione dell'ambiente” (“chi inquina paga”, prevenzione e precauzione) dai “principi di carattere politico” (come ad esempio quello dello sviluppo sostenibile), ove la differenza tra gli uni e gli altri è data dalla circostanza che mentre i primi rappresentano vere e proprie regole di condotta, i secondi contengono prevalentemente degli obiettivi e presentano quindi ridotte possibilità di diretta applicazione.

⁸⁴ Cfr. N. DE SADELEER, *I principi ambientali tra diritto moderno e post-moderno*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi*, op. cit., pp. 17 ss., secondo cui “I principi chi inquina paga, di prevenzione e di precauzione, in particolare, sono emblematici delle funzioni che i principi devono assumere nel contesto del diritto post-moderno, che trova come suoi elementi fondanti la flessibilità, l'adattabilità e il pluralismo. In particolare, proprio perché contengono orientamenti innovativi, questi principi arricchiscono la formulazione e l'attuazione del diritto ambientale

A livello normativo, l'articolo 191, par. 2, del TFUE sancisce che l'azione in materia ambientale si fonda sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga", i quali trovano ora espressa menzione anche nell'articolo 3-ter del Codice dell'ambiente⁸⁵.

Con specifico riferimento a quest'ultimo principio, nelle diverse trattazioni allo stesso dedicate, si suole riportarne innanzitutto l'originaria derivazione, quale principio di efficienza economica, per poi indicarne la trasposizione in ambito giuridico.

Nel suo ambito originario, infatti, il principio "chi inquina paga" è ispirato al criterio economico della necessaria internalizzazione da parte delle imprese dei costi ambientali derivanti dalla propria attività, pensiero risalente all'analisi dell'economia del benessere di Pigou. In questo senso, il principio comporta l'attribuzione di un valore d'uso alle risorse ambientali che deve comprendere anche i costi del disinquinamento e del ripristino delle condizioni naturali⁸⁶. La portata economica del principio in questione si spiega sulla base della circostanza che, in ambito economico, l'inquinamento è considerato un disequilibrio del mercato in quanto trasferisce a carico della collettività, o comunque di un soggetto diverso da quello responsabile della contaminazione, costi che non vengono contabilizzati nell'ambito del processo produttivo⁸⁷.

*da parte delle autorità statali, in una prospettiva post-moderna". Sulla flessibilità nell'attuazione del principio "chi inquina paga", la quale spesso trasmoda in generalità e astrattezza del principio stesso, nonché sul suo coordinamento con il principio di proporzionalità si confronti F. GIAMPIETRO, F. LALLI, Ancora sul principio "chi inquina paga" (nota a Tar Campania n. 3727/2009), in *Amb. svil.*, n. 3, 1 marzo 2010.*

⁸⁵ L'inserimento dei suddetti principi di origine comunitaria all'interno del Codice dell'ambiente è avvenuta ad opera del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (c.d. secondo correttivo al Codice dell'ambiente), il quale ha dato luogo ad un ampio dibattito in merito al valore attribuibile ai detti principi, ossia se gli stessi abbiano ora assunto una portata normativa oppure se quest'ultima già discendesse dalle previsioni del Trattato. Cfr. sul punto P. CERBO, *I «nuovi» principi del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.* n. 5/2008; F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel D.Lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Amb. svil.* n. 6/2008; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, *Foro amm. CDS*, fasc.11, 2009, p. 2711; M. MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel Codice dell'Ambiente*, in *Danno resp.* n. 8/2009; U. SALANTRO, *I principi generali nel Codice dell'Ambiente*, in *Giorn. dir. amm.* n. 1/2009.

⁸⁶ Cfr. P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi*, op. cit., pp. 117 ss. il quale, accanto alla riportata interpretazione più comune del principio in esame, evidenzia un altro significato allo stesso attribuibile: "il significato più evidente è anche quello più ovvio e meno innovativo. La responsabilità al risarcimento del danno di colui che provoca un danno ingiusto a persone e cose è conosciuta come responsabilità aquiliana (o extracontrattuale) fin all'epoca romana. Il principio impone non solo un obbligo di risarcimento del danno a carico dell'inquinatore (in particolare nella normativa in materia di bonifica di siti inquinati), ma esclude l'ammissibilità di aiuti di stato a coloro che inquinano e costituisce criterio interpretativo che indirizza sui produttori il costo della prevenzione dell'inquinamento e delle misure di abbattimento imposte dalle esigenze di tutela ambientale".

⁸⁷ Cfr. M. MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel Codice dell'Ambiente*, op. cit., secondo cui "Il principio chi inquina paga trova la sua indiscussa base teorica nell'analisi economica dei problemi ambientali. In sede economica, infatti, l'inquinamento è visto essenzialmente quale elemento che crea disfunzioni all'interno del libero gioco del mercato. Ogni attività che provoca un danno all'ambiente crea una diseconomia esterna: fa cioè sopportare a un terzo o alla generalità dei consociati dei costi che non vengono contabilizzati dal soggetto agente. Ciò determina una inefficiente allocazione delle risorse ambientali, dovuta ad una sovrautilizzazione delle stesse, accessibili a un costo pari a zero. Il principio chi inquina paga consente, viceversa, di attribuire un prezzo ai beni ambientali coinvolti nel processo produttivo realizzando, in tal modo, un'allocazione dei costi ottimale. In estrema sintesi, esso obbliga le imprese a tenere conto, tra i costi di gestione, dei costi generati dalla loro attività. Ci troviamo, dunque, all'interno di un modello di organizzazione dei rapporti tra impresa e ambiente incentrata su una logica cooperativa e racchiusa nella formula dello sviluppo sostenibile".

Successivamente, anche grazie all’apporto interpretativo della giurisprudenza europea, il principio ha assunto un connotato giuridicamente vincolante e oggi costituisce, oltre che il perno della politica ambientale dell’Unione Europea, anche una regola giuridica precettiva su cui si fonda tutto il sistema di responsabilità ambientale, secondo cui i costi relativi alle misure di prevenzione e di riparazione ambientali devono essere sopportati dal soggetto responsabile dell’inquinamento. Il principio “chi inquina paga”, in altri termini, costituisce lo strumento per imputare i costi ambientali - che, come detto, sotto il profilo economico rappresentano costi sociali estranei alla contabilità ordinaria dell’impresa - al soggetto che ha causato la compromissione ecologica oltre i limiti legalmente tollerati. Il principio assume una valenza sia repressiva, in una logica risarcitoria *ex post factum*, che preventiva, essendo volto ad incentivare la generalizzata incorporazione dei costi di alterazione dell’ambiente nelle dinamiche di mercato, attraverso la fissazione dei prezzi delle merci, con conseguente minor prezzo delle merci prodotte senza incorrere nei predetti costi sociali e conseguente indiretta incentivazione per le imprese a non danneggiare l’ambiente.

Ebbene, il passaggio del principio in questione dal campo prettamente economico al suo adattamento all’ambito giuridico merita – ad avviso di chi scrive – una ponderata riflessione, in quanto è proprio su questo aspetto che poggiano le fondamenta dell’imputazione della responsabilità ambientale e la sua rispondenza al superiore principio di causalità⁸⁸.

Come visto, il principio chi inquina paga, concepito quale principio di efficienza economica, si modella quale criterio allocativo delle risorse collettive e distributivo dei relativi costi e in tal senso vuole esprimere che i costi per l’utilizzo delle risorse ambientali debbano essere sopportati dal soggetto agente, quali costi di gestione dell’attività d’impresa, senza ricadere sulla generalità dei consociati. Seguendo quest’impostazione economica ha senso affermare che il principio chi inquina paga si compone di due diverse accezioni: una di carattere positivo (“l’inquinatore deve pagare”) e una di carattere negativo (“non deve pagare chi non ha inquinato”). Nel suo significato positivo, il soggetto-operatore (inteso come persona fisica o persona giuridica) che ha contribuito a produrre il danno ambientale ovvero che, in presenza di una minaccia imminente di un mutamento negativo (e misurabile) di una risorsa ambientale, ha omesso di adottare tutte le misure idonee a prevenire che il danno si verifichi deve rispondere del danno che ha provocato, attraverso l’adozione di necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Nella sua accezione negativa, il principio vieterebbe di

⁸⁸ Cfr. in tal senso G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all’ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2002, pag. 667, secondo cui “non può sottacersi che l’esatta portata del principio in discorso è quanto meno equivoca, dato che esso “soffre del fatto che un principio economico deve essere ora interpretato come regola giuridica: il che dà adito a ogni sorta di ipotesi ...”. E ancora si veda F. DEGL’INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, op. cit., p. 747 secondo cui “sulla possibilità di una automatica trasposizione in ambito giuridico delle teorie dell’analisi economica è fondato avanzare alcune perplessità”.

riversare i costi di prevenzione o di riparazione del danno ambientale sulla collettività, ovvero su soggetti diversi dall'inquinatore⁸⁹.

Approdato in ambito giuridico, il principio chi inquina paga, quale principio generale in tema di tutela dell'ambiente, è innanzitutto un principio ascrittivo della responsabilità, ossia serve ad imputare la commissione di un evento ad un determinato soggetto. E quando si tratta di imputare la responsabilità, qualsivoglia tipologia di responsabilità come si è visto nella prima Sezione del presente Capitolo⁹⁰, l'operazione logica che l'interprete deve compiere non può che articolarsi in termini condizionalistici e positivi: se (X), allora (Y). In termini più espliciti, se A (soggetto agente) ha inquinato (X), allora dovrà pagare (Y). In questo ragionamento, premettere che (Y), ossia l'effetto giuridico consistente nel pagamento, non dovrà in ogni caso ricadere su B (la collettività), potrebbe menomare già nelle sue premesse la razionalità dell'inferenza che si prende in considerazione. Volendola ricostruire, si articolerebbe nei seguenti termini: se (X), allora (Y), purchè non (Z). Il rischio insito nell'aggiunta di quest'ulteriore passaggio, quello formulato in termini negativi, è che l'interprete, nell'analizzare l'ipotesi ricostruttiva (X), potrebbe essere facilmente indotto a ritenerla comunque valida pur di evitare il verificarsi di (Z).

In definitiva, quello che si vuol intendere è che l'accezione negativa del principio chi inquina paga, ossia quella che impedisce di far ricadere i costi ambientali sulla collettività, pare rivestire un'assoluta utilità quando si tratta di ragionare in termini economici di allocazione dei costi, ma può risultare rischiosa se automaticamente trasposta in ambito giuridico ove si intenda accertare la responsabilità ambientale, in quanto va ad inserire nell'operazione volta ad ascrivere la responsabilità un passaggio che potrebbe condizionarne il complessivo esito⁹¹.

⁸⁹ Cfr. M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.3, 2011, p. 719. Sul significato negativo del principio "chi inquina paga" così come ricostruito dalla giurisprudenza comunitaria si confronti anche F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, op. cit.

⁹⁰ Cfr. nota 27, nella quale si trasponivano le considerazioni espresse da V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, op. cit., e che qui per comodità di lettura si riportano nuovamente: "è necessario recuperare e rigorosamente vincolare l'intero sistema della tutela aquiliana alla struttura del giudizio ipotetico, basato, come noto, sul connettivo interproposizionale: «Se A, allora deve (soll) esserci B», dove B indica tutte le possibili reazioni rimediale predisposte dall'ordine giuridico, tra cui appunto anche, ma non solo la regola della responsabilità, e A l'agire, in ipotesi illecito, al cui verificarsi la complessiva tutela rimediale consegue. Nella ricerca e fissazione del regime giuridico della vicenda produttiva di danno, dunque, la considerazione della condotta del danneggiante, appare prioritaria e primaria e in quanto tale bisogna accordarle precedenza, restituendo alla categoria concettuale dell'atto illecito centralità di posizione e priorità di rilievo nel territorio del diritto dei torts".

⁹¹ Cfr. in tal senso F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, op. cit., secondo cui "Sicchè facendo pagare chi non è inquinatore non si rinuncerebbe a colpire l'inquinatore, ma semplicemente si prenderebbe atto della relativa impossibilità, evitando che i costi ricadano sull'intera collettività. Anzitutto, come si è visto, il principio qui in questione non mira genericamente ad evitare la collettivizzazione delle esternalità ambientali. Piuttosto, l'obiettivo è la loro internalizzazione in capo ad un privato non genericamente inteso, ma individuato in quanto effettivo inquinatore. (...) Come si è ricordato, difatti, il principio chi inquina paga non mira a trasferire genericamente al privato costi altrimenti ricadenti sulla collettività. L'obiettivo è molto più specifico: quello di trasferire al privato (solo se ed in quanto) inquinatore tali oneri. Colpire un privato non inquinatore significa allora non solo non soddisfare il principio, ma, più radicalmente, porsi con esso in contrasto. In tal modo, infatti, si crea una condizione che obiettivamente preclude la responsabilizzazione dell'inquinatore, per di

E infatti, a riprova dell'indeterminatezza degli esiti cui può condurre l'applicazione del principio in questione ove non supportato da un rigoroso accertamento logico-dimostrativo, ci si può limitare per ora – affidando l'analisi più approfondita ai successivi capitoli – a riportare le variazioni terminologiche coniate in dottrina: il principio “chi inquina paga” è stato infatti provocatoriamente distorto in “chi non inquina, paga”⁹², “chi non inquina, non paga”⁹³, “chi è proprietario paga”⁹⁴, “chi usa, paga”⁹⁵, “chi inquina, ripara”⁹⁶, “chi più inquina, più paga”⁹⁷.

Nel ridimensionare l'accezione negativa del principio in questione in ambito giuridico, non ci si vuol di certo arrendere all'idea di poter “scaricare” i costi ambientali in capo alla collettività, ma si vuol solo ricollocare le regole proprie di ciascun settore allo specifico ambito di operatività: se non si vuol far ricadere sulla collettività le spese per il ripristino delle matrici ambientali pare prioritario agire con adeguati ed efficaci interventi di politica economica, non già stravolgendo le basilari regole della responsabilità civile in nome di una maggior tutela per l'ambiente andando di volta in volta ad individuare un “capro espiatorio” cui addossare quella quota di costi che non si vorrebbe far pagare ai consociati⁹⁸.

più inducendo le autorità pubbliche alla ricerca della soluzione per esse più comoda, al posto di quella più ambientalmente efficiente, oltre che (sia consentito notarlo) equa”.

⁹² Cfr. G. ATZORI, *Chi (non) inquina, paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole*, in *Amb. svil.* n. 10/2015; C. CARRERA, *Chi non inquina deve pagare?*, in *Urb. app.* n. 4/2014.

⁹³ Cfr. C.L. COPPINI, *Chi non ha inquinato non paga (nota a Cons. St., Sez. VI, 26 giugno 2013, n. 3515)*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2013, p. 0745B; C. VIVANI, *Chi non inquina non paga? La Corte di Giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Giur. it* n. 6/2015.

⁹⁴ Cfr. R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del “chi inquina paga” al criterio oggettivo del “chi è proprietario paga”?*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.1, 2015, p. 1.

⁹⁵ Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente*, op. cit.

⁹⁶ Cfr. M. FERMEGLIA, *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.5, 2015, p. 1591.

⁹⁷ Cfr. M. FERMEGLIA, *La Cassazione delinea lo statuto del “nuovo” danno ambientale*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, 7-8, p. 1109.

⁹⁸ In tal senso, con considerazioni riferite al diritto penale dell'ambiente ma facilmente estensibili al campo civilistico, si confronti C. RUGA RIVA, *L'inquinatore nuovo tipo di autore?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc. 2, 2020, pp. 1081 ss., secondo cui “L'idea dell'ambiente come tutto indivisibile (e interconnesso con la salute e l'incolumità pubblica), e soprattutto come bene presupposto per il godimento di tutti gli altri beni, spinge verso una concezione di tutela totalizzante, che rischia di sanzionare l'inquinatore in modo sproporzionato rispetto al peso del proprio singolo contributo causale. In altre parole di fronte a fenomeni diffusi di contaminazione ambientale, conseguenza dello stratificarsi per decenni di attività industriali (e di attività quotidiane di massa come andare in auto, riscaldare le proprie abitazioni o produrre rifiuti domestici) in larga misura consentite, si rischia di punire l'inquinatore – talvolta, secondo una parte della giurisprudenza, anche se rispettoso del rischio consentito – oltre una misura ragionevole, come capro espiatorio di fronte a inquinamenti obiettivamente gravi, ma spesso risalenti nel tempo e riconducibili a molte aziende e soggetti diversi”. Nella stessa direzione depongono le affermazioni riferite alla specifica figura del c.d. proprietario incolpevole, per cui si possono, per ora, riportare le riflessioni di M. RUSSO, “*Chi inquina, paga?*”: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 4, 2017: “La sentenza in commento [Cons. St., Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099] avvalorata la centralità — nella ricerca dell'effettivo responsabile dell'inquinamento — dell'attività istruttoria svolta dall'Amministrazione, la quale non può sottrarsi a tale onere pena la vanificazione dei provvedimenti a carattere ingiuntivo adottati nei confronti del proprietario incolpevole, con conseguente ricaduta dei costi di bonifica sull'intera collettività. Siffatta giurisprudenza, dunque, intende porre un argine all'ingiustizia sostanziale di quei numerosi casi, tra cui quello della società Carbocarrara s.r.l., in cui l'Amministrazione ha individuato come capro espiatorio del danno ambientale quel soggetto — proprietario incolpevole — che neppure aveva mai avuto modo di dare inizio all'attività di impresa potenzialmente inquinante”.

E ciò a maggior ragione ove si tenga conto del complessivo sistema di principi a presidio delle decisioni e azioni ambientali, il quale prima ancora del verificarsi dell'evento inquinante, dà copertura alla protezione dell'ambiente attraverso ulteriori principi che tendono ad anticipare la sua tutela con interventi preventivi e precauzionali⁹⁹. Come noto, infatti, l'esigenza sottesa ai principi di precauzione e di prevenzione è connessa a un approccio di tipo anticipatorio per la soluzione dei problemi ambientali, sulla base della considerazione che molti danni causati all'ambiente possono essere di natura irreversibile e, quindi, insuscettibili di riparazione. Pur condividendo il carattere anticipatorio¹⁰⁰, i due principi si distinguono in ragione del differente grado di certezza in ordine al verificarsi dell'evento di danno. Il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Quindi, il principio di precauzione legittima l'adozione di misure di prevenzione, riparazione e contrasto ad una fase in cui il danno non solo non si è ancora verificato, ma non esiste neanche la piena certezza scientifica che si verificherà¹⁰¹. Il principio di prevenzione, invece, enuncia il criterio della necessaria anticipazione degli interventi di protezione ambientale, prima che il danno si sia manifestato, in luogo di interventi finali. Lo stesso è finalizzato a prevenire gli eventi dannosi rispetto a rischi già conosciuti e scientificamente provati relativi a comportamenti o prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente. Infine, il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente esprime che gli essi devono essere contrastati in una fase il più possibile prossima alla fonte, per evitare che i loro effetti si amplifichino.

⁹⁹ Cfr. A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in M. PASSALACQUA, B. BOZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit., pp. 246 e 247, secondo cui *“Rispetto al principio chi inquina paga, infatti, la logica preventiva sottesa alla disciplina ambientale europea giustifica una deviazione dalla semplice individuazione di un responsabile, al fine di rendere certe ed efficaci le misure che evitano il verificarsi o aggravarsi dei danni all'ambiente, nella consapevolezza che la sola riparazione ex post (in forma specifica o per equivalente) rappresenta un rimedio inefficace sia sul piano dei costi che su quello della reale possibilità di ripristinare integralmente le matrici ambientali colpite dall'attività inquinante. L'intero impianto della Direttiva ELD deve essere letto alla luce della concorrenza di questo duplice indirizzo assiologico, in modo da far emergere il carattere polifunzionale della disciplina europea della riparazione del danno ambientale. Il principio “chi inquina paga” e quello di prevenzione introducono due strategie tra loro distinte e concorrenti, la cui concretizzazione sul piano normativo consiste in un complesso procedimento di gestione ed eliminazione degli effetti dell'inquinamento di cui le autorità amministrative nazionali si fanno carico, finalizzato a prevenire l'inquinamento (o quantomeno il suo aggravarsi) oltre che a traslarne il costo sull'effettivo responsabile. Il primo effetto della logica preventiva è quello di anticipare il coinvolgimento del privato ad un momento precedente il pieno accertamento giurisdizionale della sua responsabilità”*.

¹⁰⁰ Cfr. P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi*, op. cit., p. 136 secondo cui *“il principio di precauzione – considerato in astratto – rappresenta il metodo operativo tipico della prevenzione, che assume comportamenti e realizza interventi (anche strutturali) di natura prudenziale e cautelativa, così che i due principi possono essere considerati “una endiadi” da poter essere considerato vale a dire per finalità eminentemente precauzionali”*.

¹⁰¹ Per uno specifico approfondimento sul principio di precauzione si può confrontare I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in www.giustamm.it; C. MARI, *Il principio di precauzione (Resoconto della Lezione tenuta dal Prof. Francesco De Leonardis, 7 dicembre 2011)*, in www.giustamm.it; A. ZEI, (voce) *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pub.*, Terza appendice di aggiornamento, Torino, Utet, 2008, pp. 670-695.

Sulla scorta dell'analisi che precede, è possibile tentare di fornire risposta all'interrogativo iniziale in merito al rapporto tra principi ambientali, primo fra tutti il principio chi inquina paga, e responsabilità civile nell'ambito dell'accertamento del nesso di causalità, ossia se gli stessi pongano autonomi criteri di ascrizione della responsabilità ambientale oppure se si limitino ad adeguare a quest'ultima le comuni regole elaborate per la responsabilità civile.

Al riguardo, un punto fermo a cui si può con certezza oramai approdare è costituito dalla necessaria sussistenza di un nesso di causalità per addossare la responsabilità ambientale al suo autore, e in questo ponendosi quest'ultima in perfetta linea di continuità con la struttura propria della responsabilità civile, rifuggendo ipotesi di responsabilità da posizione, ove l'individuazione del responsabile dell'inquinamento sarebbe data dalla semplice relazione che si stabilisce tra un soggetto e la cosa inquinata, prescindendo dal suo concreto contributo causale alla produzione dell'evento¹⁰². D'altronde, come è stato efficacemente affermato, *“Una tutela ambientale più elevata non si verifica quando una normativa nazionale mantiene ovvero istituisce una responsabilità ambientale da posizione, bensì quando le misure preventive rispetto alla produzione del danno ambientale e le misure riparatorie in caso di evento già verificatosi risultano più mirate ed efficaci rispetto a quelle offerte dalla normativa europea. Ciò avviene quando una legislazione nazionale estende l'elenco delle attività professionali previste dall'allegato III della direttiva 2004/35/CE, ovvero quando si introducono negli ordinamenti nazionali una serie di meccanismi (presunzioni legali, fondi di garanzia, obblighi assicurativi) che consentono di individuare altri soggetti responsabili. Misure di questo genere possono incrementare il livello di protezione dell'ambiente — ed al contempo risultare compatibili con il principio in parola — se e solo se le scelte del legislatore nazionale risultano adeguatamente motivate sulla base di giudizi probabilistici corroborati dai migliori dati scientifici a disposizione, al momento dell'entrata in vigore della normativa interna”*¹⁰³.

¹⁰² Una spinta decisiva verso l'abbandono di forme di responsabilità da posizione proviene dal giudice comunitario, il quale con la pronuncia della Corte giust. UE, Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534 ha evidenziato come, ferma la facoltà degli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe, la responsabilità ambientale non possa prescindere, nell'interpretazione sistematica delle previsioni della Dir. 2004/35/CE, quantomeno dall'accertamento del nesso causale tra l'evento di danno e la condotta dell'operatore. La pronuncia sarà oggetto di più approfondita analisi nel prosieguo e per il momento di rimanda a G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, in *Urb. app.* 4/2020.

¹⁰³ Cfr. M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga»...*, op. cit., il quale prosegue sostenendo che *“In tal modo, infatti, il dato scientifico declinato in termini di minore o maggiore probabilità che una determinata attività professionale possa arrecare danno all'ambiente diventa un parametro obiettivo sulla base del quale risulta possibile verificare che la discrezionalità del legislatore nella fase di recepimento della direttiva sulla responsabilità ambientale non sconfini nell'arbitrarietà. Una tale scelta sarebbe pienamente compatibile con il principio «chi inquina paga» perché ne vedrebbe valorizzata la funzione preventiva. Le imprese inserite nel novero delle nuove attività pericolose avrebbero comunque la possibilità di contestare la fondatezza della scelta legislativa, attraverso la produzione di nuovi dati scientifici idonei a dimostrare l'assenza di pericolosità per l'ambiente dell'esercizio delle loro attività professionali”*.

Quanto al procedimento logico che l'interprete deve seguire per ritenere che un determinato danno sia disceso da un certo evento, come messo in evidenza nella prima Sezione del presente Capitolo, le uniche norme che a livello ordinamentale disciplinano in maniera sistematica il nesso di causalità sono gli articoli 40 e 41 c.p., accogliendo il criterio condizionalistico con il temperamento della causalità adeguata.

Con riguardo alla regola probatoria che permette di ritenere provato l'accertamento del nesso, trova conferma nel campo della responsabilità ambientale quanto già sostenuto in via generale per la responsabilità civile: lo standard gnoseologico prescelto è quello della preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non"¹⁰⁴.

L'adozione di detto standard si proietta inoltre sul piano dei mezzi di prova utilizzabili, ammettendo la prova del nesso anche attraverso presunzioni semplici ex articolo 2727 c.c. quali la vicinanza al luogo ove insiste l'attività che ha causato l'inquinamento, la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate nell'area limitrofa e le sostanze utilizzate nel processo produttivo¹⁰⁵.

La necessaria sussistenza del nesso di causalità per addivenire all'ascrizione della responsabilità ambientale, sulla base del criterio condizionalistico con il temperamento della causalità adeguata e

¹⁰⁴ Cfr. G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, op. cit. Per un approccio economico al problema dell'imputazione causale dell'inquinamento ambientale cfr. F. PARISI, G. DARI MATTIACCI, *Il nesso causale nell'inquinamento ambientale*, in *Danno resp.* n. 10/2004, i quali distinguono l'accertamento del nesso in base a criteri deterministici e in base a criteri stocastici. Con l'espressione "responsabilità stocastica" gli stessi intendono far riferimento "a tutte quelle ipotesi ove l'attribuzione della responsabilità in capo al danneggiante, seppur seguendo i criteri tradizionali di valutazione circa i restanti profili oggettivi e soggettivi dell'illecito, fa affidamento su criteri probabilistici nella determinazione dell'elemento causale non risultando possibile «quantificare» l'apporto specifico dei diversi agenti, a prescindere dalla scelta della regola della responsabilità. Si pensi, ad esempio, al caso in cui due o più soggetti sono stati negligenti, ma non risulta possibile determinare quale delle varie condotte colpose abbia effettivamente determinato il verificarsi del danno. Il criterio stocastico fa sorgere la responsabilità in capo ai soggetti negligenti sulla base di un parametro meramente probabilistico e permette così di superare le difficoltà inerenti alla ripartizione della responsabilità". Secondo gli Autori, "l'applicazione di criteri deterministici è in teoria preferibile in quanto trasferisce il costo di eventi dannosi in modo esatto sui danneggianti e dunque consente al sistema della responsabilità di produrre incentivi idonei alla internalizzazione del danno. Tuttavia, tale precisione ha un costo potenziale elevato in quanto impedisce l'imputazione del danno nelle ipotesi in cui il criterio deterministico non sia soddisfatto e, conseguentemente, riduce la probabilità che i danneggianti siano chiamati a rispondere della propria condotta. In una prospettiva economica, ciò provoca una riduzione dell'effetto deterrente del sistema della responsabilità. Il rilassamento del criterio di attribuzione verso la casualità stocastica consente di recuperare tale effetto deterrente re-innalzando la probabilità che i danneggianti siano tenuti al pagamento dei danni ma, fondandosi su un criterio di attribuzione corretto solo in media, e quindi ovviamente impreciso in casi individuali, genera incentivi in parte distorti".

¹⁰⁵ La Corte di Giustizia, con la pronuncia del 9 marzo 2010, causa C-378/08 ha ritenuto compatibile con la direttiva 2004/35/CE il ricorso a prove di tipo presuntivo, in quanto quest'ultima non definisce le modalità di accertamento di un siffatto nesso, per cui tale profilo rientra nella competenza degli Stati che godono, nella fase di attuazione, di un ampio potere discrezionale. La neutralità della direttiva consente, quindi, al giudice nazionale di fare ricorso a strumenti presuntivi purchè ancorati, in ossequio al principio del "chi inquina paga", ad "indizi plausibili". Sul punto cfr. G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, op. cit.. E ancora si veda A. AMOROSO, *Nuovi rilievi del Consiglio di Stato sull'attività istruttoria volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2006, p. 319; A. CARAPPELLUCCI, "Chi inquina paga": il punto sulla responsabilità dell'inquinatore e pro-prietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati, in *Resp. civ. prev.*, 9, 2010, pp. 1885 ss.; D. DIMA, *Bonifica dei siti inquinati: criteri di imputazione e mezzi di accertamento della re-sponsabilità*, in *Urb. app.* n. 11/2009; E. MANASSERO, *Una «vexata quaestio»: i requisiti minimi di prova per l'imputabilità del soggetto inquinatore*, in *Amb. svil.* n. 5/2011; F. PERES, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2010, p. 156.

sulla scorta della regola probatoria del “*più probabile che non*”, il quale ammette il ricorso a presunzioni semplici, permette in definitiva di sostenere che, sotto il profilo oggettivo dell'imputazione, i principi ambientali si pongono quali semplici applicazioni, con i dovuti adattamenti, dei più generali principi civilistici in materia di responsabilità civile. Non sembrerebbe pertanto rivestire una reale utilità, e anzi – come si è cercato di dimostrare – andrebbe a introdurre forzature non auspicabili, il discorrere di un autonomo modello di causalità congeniato esclusivamente per la responsabilità ambientale, cui il principio “chi inquina paga” darebbe concretizzazione¹⁰⁶.

3. PRINCIPIO DI COLPEVOLEZZA E L'OGGETTIVIZZAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE

Sul versante della colpevolezza, si è visto come la colpa, pur permanendo quale criterio cardine della responsabilità nell'ambito della responsabilità civile, è oramai affiancato da altri canoni di imputazione soggettiva¹⁰⁷.

Pertanto, ove si appurasse che la responsabilità ambientale preveda criteri di imputazione soggettiva diversi dalla colpa, la stessa non si porrebbe in maniera distonica rispetto a quanto avviene nel campo civilistico¹⁰⁸.

Ebbene, al riguardo non si può non anticipare come l'attuale sistema di responsabilità per danno ambientale preveda un regime differenziato, sulla base della pericolosità o meno dell'attività professionale dell'operatore. Detta differenziazione rinviene le proprie previsioni nella direttiva n. 2004/35/Ce la quale contempla una imputazione oggettiva del risarcimento per danno ambientale quando causato da operatori che svolgono attività professionali ritenute di per sé rischiose per la salute umana o l'ambiente, e una imputazione in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore se il danno alle specie e agli habitat (o una sua minaccia imminente) è conseguenza di un'attività professionale non ritenuta per sua natura rischiosa¹⁰⁹. Questo doppio sistema, il quale assicurerebbe maggior tutela all'ambiente provvedendo ad una sua parziale oggettivazione e quindi permettendo di prescindere in questi casi dall'individuazione del nesso soggettivo tra fatto ed

¹⁰⁶ In senso contrario cfr. M. LOMBARDO, *Il principio « chi inquina paga »...*, op. cit., secondo cui “*ciò che sembra più interessante sottolineare è che, attraverso la concretizzazione del principio «chi inquina paga» sul piano della normativa ambientale, si viene a delineare un embrionale modello di causalità a livello europeo; in tal senso, dalla giurisprudenza sopra esaminata emerge un meccanismo di imputazione dei costi ambientali che svolge un ruolo analogo al criterio del nesso causale nella responsabilità extracontrattuale*”.

¹⁰⁷ Ne dà conto anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 25/2013, nei seguenti termini “*da decenni la dottrina e la giurisprudenza civilistica hanno abbandonato (o comunque largamente contestato) il principio colpevolistico, un tempo posto a fondamento della responsabilità civile, ed hanno rilevato come tale principio sia uno dei tanti criteri d'imputazione del danno*”.

¹⁰⁸ Per una puntuale indagine sull'accertamento della responsabilità ambientale cfr. G. ACQUARONE, *L'accertamento del danno ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Vol. II, pp. 371 ss.

¹⁰⁹ Cfr. M. BENOZZO, *La responsabilità oggettiva del danno ambientale nel Codice dell'Ambiente*, in *Amb. svil.* n. 10/2011.

evento, è stato poi recepito a livello nazionale, con ritardo rispetto alle previsioni dettate a livello europeo, con l'adozione della legge 6 agosto 2013, n. 97 (c.d. legge europea 2013).

Più incerto è invece il regime di responsabilità per oneri di bonifica di un sito inquinato, in quanto rispetto al sistema normativo previgente, reso dal Decreto Ronchi (d.lgs. n. 22/1997), il quale deponava verso una responsabilità oggettiva, l'attuale dato normativo si espone a divergenti interpretazioni. L'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997, infatti, assoggettava all'obbligo di bonifica *“chiunque, anche in maniera accidentale, cagioni il superamento ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale”* dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee in relazione alla particolare destinazione d'uso dei siti. Il venir meno della dizione *“anche in maniera accidentale”* nella disciplina resa dal Codice dell'ambiente (più nello specifico contenuta nell'articolo 242, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006), da taluni ritenuto un arretramento di tutela, ha fatto emergere differenti orientamenti in merito alla rilevanza o meno della colpa ai fini dell'accertamento della relativa responsabilità¹¹⁰. A fronte di un orientamento che propendeva per una forma di responsabilità oggettiva, in continuità con la previgente disciplina e per un'esigenza di oggettivizzazione della responsabilità ambientale la quale indubbiamente agevola l'individuazione del responsabile della contaminazione, si registrava un orientamento divenuto maggioritario, il quale invece interpretava le norme del Codice a favore di un criterio soggettivo di imputazione della responsabilità, rinvenendo il proprio fondamento nel principio comunitario *“chi inquina paga”*, oltre che nell'art. 2043 c.c. in tema di responsabilità extracontrattuale soggettiva, attraverso una lettura combinata degli artt. 242 e 311 del Codice¹¹¹. Quest'ultima norma, tuttavia, la quale si poteva utilizzare quale argomento in favore della previsione della colpa, a seguito della legge europea 2013 – come visto – diversifica ora i regimi di responsabilità introducendo un sistema di responsabilità oggettiva per le attività pericolose. Pertanto, la questione del regime di responsabilità per oneri di bonifica, sotto il profilo dell'imputazione soggettiva, non può considerarsi del tutto risolta, permanendo un interrogativo in merito alla possibilità di rinviare all'originario criterio colpevolistico dell'articolo 2043 c.c. oppure indirizzarsi verso una diversa soluzione che garantirebbe uniformità alla complessiva responsabilità ambientale, ossia utilizzare il criterio differenziato previsto per il danno ambientale, contemplando anche per l'imposizione delle operazioni di bonifica una responsabilità oggettiva per le attività pericolose e una colposa per le attività non pericolose¹¹².

¹¹⁰ Cfr. L. PRATI, *I criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati dopo il D.Lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.* n. 7/2006.

¹¹¹ Cfr. R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati...*, op. cit. il quale riporta più nel dettaglio l'analisi dei due orientamenti illustrati.

¹¹² Per questa seconda soluzione propende U. SALANITRO, *Il principio “chi inquina paga”: responsibility e liability*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 1 gennaio 2020.

In definitiva, pur volendo aderire a quest'ultima soluzione, la quale introdurrebbe per la responsabilità ambientale complessivamente intesa una parziale forma di responsabilità oggettiva, non pare rinvenirsi una consistente differenziazione rispetto ai modelli civilistici di responsabilità, essendosi ormai la responsabilità civile aperta a criteri di imputazione soggettiva dell'illecito ulteriori rispetto al tradizionale canone colpevolistico.

4. RESPONSABILITÀ CIVILE E RESPONSABILITÀ AMBIENTALE ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLE TUTELE: DANNI PUNITIVI E RISARCIMENTO IN FORMA SPECIFICA

Appurato che i principi strutturali della responsabilità civile permettano alla stessa di mantenere la propria fondamentale "impalcatura" anche ove trasposti nella più specifica responsabilità ambientale, la quale fa sì "scricchiolare" la prima sotto il peso di nuove istanze¹¹³ ma non al punto da piegarla alla vista di quest'ultime, pare opportuno chiudere la presente disamina, dedicata al raffronto tra principi, con quello che è stato definito quale regola-cardine dell'ordinamento costituzionale: il principio di effettività¹¹⁴.

Quest'ultimo può essere inteso tanto come obiettivo da raggiungere, ossia "*come diritto ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella specifica, unica, talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato*"¹¹⁵, quanto come possibile

¹¹³ Cfr. R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit.

¹¹⁴ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 17 settembre 2013, n. 21255, la quale più nello specifico afferma che: "*Il problema, come opportunamente osservato, sta tutto nella connessione fra due sintagmi: contenuto delle situazioni sostanziali di vantaggio, da un canto, tecniche di tutela processuale, dall'altro: nella difficoltà di indagare, in altri termini, su un nesso spesso sfuggente quale quello che lega i due termini. Di qui, la necessità di partire dalla ricerca del profondo e decisivo significato del principio di effettività, rettammente inteso, nella sua innegabile dimensione di regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, come diritto ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella specifica, unica, talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato (onde la necessità di indagare funditus i confini della discrezionalità legislativa nella scelta della sanzione adeguata e i criteri da seguire per giustificare eventuali disparità di trattamento fra le situazioni sostanziali da proteggere). Il diritto ad una tutela effettiva è, in ultima analisi, la facoltà di beneficiare di strumenti idonei a garantire la piena soddisfazione dell'interesse azionato, dovendosi interpretare la norma costituzionale sul(l'inviolabile) diritto alla tutela giurisdizionale non solo seguendo l'itinerario di pensiero indicato dalle sentenze della Consulta (che, pur alludendovi qua e là, non ha mai esplicitamente affermato, sinora, che il diritto fondamentale alla tutela comprenda, accanto alle regole di correttezza del processo, quelle che attengono alle forme di protezione della situazione sostanziale dedotta in giudizio), ma anche alla luce del più generale contesto rappresentato dall'ordinamento internazionale che quella norma integra (C. Cost. 22 ottobre 1999, n. 388), ordinamento nel quale il moltiplicarsi di accenti sul diritto al rimedio effettivo che emerge dalla lettura degli artt. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 13 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (stando all'interpretazione offertane dalla Corte di Giustizia già a far data dalla sentenza Johnston del 1986) e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e oggi del Trattato di Costituzione Europea, è indicativa del fatto che quello alla tutela giurisdizionale non viene inteso soltanto come diritto di accesso al giudizio o all'esercizio in esso di un determinato potere processuale, ma è concepito pure, in una prospettiva contenutistica, come diritto alla misura appropriata alla soddisfazione del bisogno di tutela*".

¹¹⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. III, n. 21255/2013 cit.

strumento di legittimazione della regola giuridica in chiave antiformalistica, imponendo pertanto un interrogativo sul rapporto tra legge e giudice¹¹⁶.

Entrambe le dimensioni del principio in questione assumono rilevanza ove calate nell'ambito della responsabilità ambientale.

La seconda, la quale attribuisce ai giudici il ruolo, da taluni considerato "creativo"¹¹⁷, di individuare nel complessivo ordinamento giuridico le tecniche di tutela, sostanziali e processuali, più idonee al miglior appagamento degli interessi di volta in volta coinvolti, trova facile giustificazione nell'essere l'ambiente un nuovo interesse cui assicurare tutela, la cui lesione genera diversi tipi di danno, i quale incidono su valori attinenti alla persona e sul suo essere, oltre che sui suoi beni e quindi sull'avere. Per avere contezza del rilievo assolutamente primario assunto dalla giurisprudenza nell'ambito della responsabilità ambientale, la quale ben può considerarsi materia a progressiva formazione pretoria, si considerino – per il momento – le ormai numerose rimessioni da parte del giudice amministrativo al giudice europeo in ordine alla portata interpretativa delle norme nazionali, le conseguenti pronunce della Corte di Giustizia, nonché le stesse decisioni del massimo Consesso della Giustizia Amministrativa (Cons. St., Ad. Plen., ord. 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25; Corte giust. UE, Sez. III, 4 marzo 2015, n. 534; Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10). Pur di particolare interesse anche in questa sede, si tratta di un aspetto, quest'ultimo, che si andrà ad analizzare nei Capitoli che seguiranno, ritenendo invece opportuno ora concentrare l'attenzione sulla prima accezione del principio di effettività, quale obiettivo da raggiungere, ponendosi la questione del se la materia della responsabilità ambientale appresti tecniche di tutela effettive alla protezione degli interessi coinvolti.

Al riguardo, in dottrina si è messo in evidenza come l'istituto della responsabilità civile possa risultare scarsamente efficace per la tutela dei beni collettivi come l'ambiente, in cui i limiti

¹¹⁶ Per un approfondimento sul principio di effettività si veda G. VETTORI, (voce) *Effettività delle tutele* (diritto civile), in *Enc. dir., Annali*, X, 2017, il quale così introduce al tema: "La Corte costituzionale ha di recente individuato nell'art. 24 cost. non solo il diritto al "giusto processo", ma anche il diritto ad una tutela sostanziale effettiva, tratto dal coordinamento degli art. 2, 3 e 24 che assieme fissano un nesso inscindibile tra il diritto di adire il giudice e i diritti inviolabili della persona. La Corte di cassazione ha qualificato il principio di effettività come regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, volto ad assicurare il diritto «ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela di quella specifica, unica, talvolta irripetibile situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato». La Corte di giustizia europea si è servita del principio per dare massima attuazione alle direttive in presenza di posizioni protette dall'ordinamento comunitario e la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta per garantire il diritto ad un rimedio effettivo nella proprietà, nel contratto e nella protezione dei diritti sociali. La scienza giuridica europea, da tempo, ha isolato il diritto a disporre « di strumenti idonei a garantire la piena soddisfazione dell'interesse azionato », in forza di « un itinerario di pensiero » indicato da precise norme (l'art. 19 Trattato Ue, l'art. 24 della Costituzione italiana, l'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'art. 13 Cedu e l'art. 47 della Carta europea dei diritti fondamentali), le quali prevedono non solo un diritto di « accesso al giudizio », ma « un diritto alla misura appropriata per la soddisfazione del bisogno di tutela »".

¹¹⁷ Sulla rilettura delle norme codicistiche alla luce dei valori emergenti espressi dalle Carte fondamentali, nonché sul ruolo "creativo" del giudice, si rimanda a quanto già considerato al paragrafo 3.2. della prima Sezione di questo Capitolo e, in particolare, alla nota 43 per un approfondimento sul concetto di "giurisprudenza normativa".

sogettivi si intrecciano con quelli oggettivi¹¹⁸. La limitatezza dell'articolo 2043 c.c., definita una "coperta corta" a protezione dell'ambiente, la si rinviene principalmente nel configurarsi quale rimedio *ex post*: "per le aggressioni all'ambiente, un rimedio unidimensionale, capace solo di risarcire, non porta ad esiti efficienti. Giocano a suo sfavore l'impossibilità di ripristinare in modo esatto la situazione violata, l'indeterminabilità del soggetto (o dei soggetti?) che ha (hanno) subito la lesione, l'incontrollabilità sia spaziale che temporale del danno, la difficoltà di ascrivere quest'ultimo alla condotta, più o meno colposa, di un soggetto: tutti fattori che concorrono ad alimentare la diffusa convinzione che il rimedio per equivalente non sia in grado di perseguire l'obiettivo di riportare il soggetto danneggiato sulla stessa curva di indifferenza in cui si sarebbe trovato senza l'illecito"¹¹⁹. Queste considerazioni attengono essenzialmente alla disciplina del danno ambientale e, in particolare, al suo rimedio risarcitorio per equivalente: "proprio la circostanza che attraverso le regole sulla responsabilità civile si può intervenire solo a fatto compiuto deprime fortemente la funzione "general-preventiva" (...)"¹²⁰.

Tuttavia, la responsabilità ambientale non può più essere limitata alla sola responsabilità per danno ambientale, ma merita di ricomprendere anche la disciplina relativa agli oneri di bonifica, a maggior ragione che a seguito dell'adozione del Codice dell'ambiente le due normative prima presenti (articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 per il danno e articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 per la bonifica) sono ora confluite in un solo corpo normativo, pur se in due parti distinte (rispettivamente Parte VI e Parte IV del Codice) e affatto coordinate tra loro.

Ebbene, è proprio considerando la responsabilità ambientale nel suo complesso e valorizzando le diverse tecniche di tutela ivi previste che il principio di effettività può ricevere appagamento in materia ambientale. Come è stato affermato, infatti, attraverso le misure di messa in sicurezza, di ripristino e di bonifica, "si prendono così in esame fatti che precedono di gran lunga la lesione effettiva dell'ambiente e li si fa assurgere a fonte dell'obbligo di riparare in forma specifica (...). L'attitudine preventiva rispetto al danno risulta sicuramente accresciuta; non è, tuttavia, per effetto

¹¹⁸ Cfr. M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga»...*, op. cit., il quale annovera tra i limiti soggettivi, ad esempio, la collettività del bene-ambiente e la rappresentatività delle associazioni ambientali e tra i limiti oggettivi l'esatta quantificazione del danno risarcibile, la difficoltà nell'accertamento del nesso causale, l'impossibilità di agire in ripristino nei casi di danni ambientali che colpiscono irreparabilmente alcune risorse naturali. D'altronde, anche il 13° considerando della direttiva n. 35/2004 sembra in un certo qual modo deporre in tal senso laddove enuncia che: "A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinanti individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e quantificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinanti individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a atti o omissioni di taluni singoli soggetti".

¹¹⁹ Cfr. R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit.

¹²⁰ Cfr. ID, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit.

della minaccia di mali infinitamente gravi che si accresce la deterrence. Il segreto sembra essere, piuttosto, nell'anticipazione del presupposto di tutela dal danno effettivo a condotte pericolose"¹²¹.

Condividendo appieno quanto ora riportato e valorizzando la lettura di un recente ed elevato contributo dottrinale¹²², si può quindi sostenere come gli interessi ambientali trovino maggiore e più proficuo appagamento, anche nel loro bilanciamento con altri interessi di rilievo costituzionale, dalla tecnica di tutela del risarcimento in forma specifica e dalla conseguente funzione preventiva della responsabilità civile, piuttosto che attraverso l'equivalente monetario, anche ove sovracompenso attraverso la liquidazione di danni punitivi.

Quanto a questi ultimi, già oggetto di preliminare accenno nella prima Sezione di questo Capitolo, non si può che riconoscere la centralità della tematica, soprattutto a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 5 luglio 2017, n. 16601, la quale – come noto – ha affermato la non contrarietà ai principi di ordine pubblico della sentenza straniera (statunitense) che abbia risarcito danni punitivi, ogniqualvolta vi sia una base legale, il *quantum* da risarcire sia prevedibile e l'ammontare sia equo. Né si può del tutto disconoscere al danno punitivo una reale funzione di deterrenza, ove si consideri che *“i danni punitivi, nella loro più recente ricostruzione, sono volti specificamente a fronteggiare il problema di danneggianti (spesso imprenditori) cui conviene accettare il rischio di pagare i danni pur di conseguire il beneficio economico che deriva da una determinata attività, sicché il danno punitivo, che travalica l'entità del danno (e per questo per definizione danno non è), serve proprio viceversa ad imporre più costosi accorgimenti preventivi e, dunque, ad orientare la condotta della generalità dei consociati”*¹²³.

Tuttavia, è con l'accostamento agli interessi ambientali che sorgono dubbi in merito all'idoneità dei danni punitivi a svolgere efficacemente una funzione non solo deterrente ma anche punitiva¹²⁴: l'operatore economico, infatti, beneficia di un vantaggio informativo, avendo la possibilità di effettuare un raffronto tra gli oneri – eventualmente a lui addossabili anche in chiave punitiva – che dovrebbe sopportare in caso di materializzarsi dell'evento, scontandone poi la probabilità, e i

¹²¹ Cfr. ID, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit., i quali concludono sostenendo che *“quantunque il meccanismo diviso dall'art. 17 non sia certo esente da pecche (sino a meritarsi le feroci critiche dei primi commentatori), esso rappresenta un tentativo di uscire da un vicolo cieco e di fornire una risposta coraggiosa ad un bisogno di tutela immanente alla collettività. Del resto, se si vuol conservare al diritto privato un qualche ruolo nella tutela del bene ambiente, occorre armarsi proprio di coraggio, anche a costo di mettere in discussione la sua impalcatura tradizionale, che inizia a scricchiolare sotto il peso di nuove istanze al debutto sullo scenario giuridico e di nuove forme di aggressione, in cui sembra esprimersi la vera indole della società post-moderna”*.

¹²² Si fa riferimento a E. NAVARRETTA, *Il risarcimento in forma specifica e il dibattito sui danni punitivi tra effettività, prevenzione e deterrenza*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 1, 1 gennaio 2019, p. 6.

¹²³ Cfr. E. NAVARRETTA, *Il risarcimento in forma specifica*, op. cit.

¹²⁴ In questo senso cfr. A. NERVI, *Danni punitivi e controllo sulla circolazione della ricchezza*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.1, 2016, p. 0323B.

benefici derivanti dalla condotta e “*fino a che residua un margine per poter effettuare questo raffronto, la funzione deterrente non è che un accessorio eventuale della responsabilità civile*”¹²⁵.

D'altronde è stato lo stesso legislatore a prendere atto della scarsa utilità della presenza del danno punitivo nella disciplina del danno ambientale, con l'abrogazione del previgente articolo 18, comma 6 della legge n. 349/1986 e mancata riproposizione nella nuova disciplina di cui al Codice dell'ambiente¹²⁶. Questo dato, unitamente alla rilevata necessità della sussistenza di un collegamento oggettivo e soggettivo tra un evento lesivo per l'ambiente e il suo autore, conduce a ridimensionare decisamente la funzione sanzionatoria della responsabilità ambientale nel vigente sistema normativo, come di recente sostenuto dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 10/2019, la quale ha tenuto a voler precisare l'estraneità delle misure a tutela dell'ambiente al diritto punitivo¹²⁷.

In definitiva, la disciplina della responsabilità ambientale, ove considerata complessivamente e quindi comprensiva anche delle misure di emergenza, di ripristino e di bonifica, pare già in sé contemplare gli strumenti necessari e sufficienti per rendere effettiva la tutela ambientale i quali, senza sovraccaricare di funzioni punitive questo settore, operano in via prioritaria *ex ante* e in un'ottica preventiva, destinando al risarcimento per equivalente un residuale ruolo di completamento dei primi. Come sostenuto¹²⁸, infatti, “*il risarcimento in forma specifica può offrire un valido contributo all'effettività della tutela dei diritti. (...)“Né è un caso che, sulla spinta della disciplina europea, il ripristino del bene e gli interventi di bonifica abbiano acquisito nel contesto del danno ambientale un ruolo assolutamente prioritario”*”.

5. CONCLUSIONI

Sull'analisi che precedere, volta a fornire le coordinate per un accostamento tra responsabilità civile e responsabilità ambientale, si impone ora un interrogativo di fondo, il quale – una volta

¹²⁵ Così R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, op. cit.

¹²⁶ Difatti, in passato il risarcimento del danno ambientale concorreva a popolare la cerchia dei danni punitivi nel nostro ordinamento, prevedendo il previgente articolo 18, comma 6 che “*Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali*”. L'attuale articolo 311 del Codice dell'Ambiente ha invece eliminato il riferimento al “*profitto conseguito dal trasgressore*”, privando pertanto il novero dei danni punitivi di una tipizzata figura.

¹²⁷ Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10, la quale sul punto si è espressa nei seguenti termini: “*Può pertanto ritenersi pacifico che le misure introdotte nel 1997, ed ora disciplinate dagli artt. 239 e ss. del codice di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, hanno nel loro complesso una finalità di salvaguardia del bene ambiente rispetto ad ogni evento di pericolo o danno, nelle quali è assente ogni matrice di sanzione rispetto al relativo autore. Come inoltre puntualmente rilevato dalla Sezione rimettente tali misure non appartengano al «diritto lato sensu punitivo», sebbene per esse sia imprescindibile un accertamento di responsabilità (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., ord. 13 novembre 2013, nn. 21 e 25), ma si collocano invece nel tessuto connettivo formato dalla normativa ora menzionata*”.

¹²⁸ Cfr. E. NAVARRETTA, *Il risarcimento in forma specifica ...*, op. cit.

sciolto – permetterà di sviluppare il lavoro seguente su un fondamento stabile. Si impone infatti a questo punto all’attenzione dell’interprete una scelta metodologica volta ad individuare a quale concezione aderire in merito al rapporto tra ordinamenti giuridici, e in particolare tra ordinamento civilistico e pubblicistico e, al suo interno, ambientale. Si consideri inoltre che la questione del rapporto tra i diversi ordinamenti nella presente trattazione si pone in particolare tra diritto civile e diritto pubblico, ma – come visto – non manca di porre problemi di coordinamento con la materia economica, e anzi a ben vedere – come nel prosieguo emergerà – i settori giuridici (e anche extragiuridici) coinvolti nelle problematiche ambientali sono i più disparati, tanto da chiedersi quale sia la materia che il diritto ambientale non riesce a lambire.

La prima considerazione che suscita infatti la tematica della responsabilità ambientale è quella della sua interdisciplinarietà, ossia della pluralità dei saperi chiamati a rendere un contributo alla protezione e salvaguardia dell’ambiente, a conferma della spiccata natura trasversale dell’interesse ambientale¹²⁹, con ciò non mancando di generare il fenomeno della pluriqualificazione dei fatti considerati¹³⁰.

Ebbene, il primo passo da compiere, nell’intento di non voler lasciare questi saperi separati gli uni dagli altri e, viceversa, nell’intento di voler considerare la questione ambientale un unico e trasversale problema a livello del complessivo ordinamento giuridico ed extragiuridico, è quello di impostare una scelta metodologica in ordine al rapporto tra ordinamenti, chiedendosi così a quale

¹²⁹ Sulla transdisciplinarietà delle problematiche ambientali, e in particolare della tematica della rigenerazione dei siti dismessi, si è di recente espressa la Professoressa Michela Passalacqua in occasione della lezione tenuta in data 25 novembre 2020 presso la facoltà di Scienze Politiche dell’Università “La Sapienza”, sul tema “*Regole e diritti per la rigenerazione dei brownfields*”, nell’ambito del Dottorato in Diritto Amministrativo Europeo dell’Ambiente, il resoconto della cui relazione è consultabile sul sito www.giustamm.it. La Relatrice avvertiva sull’importanza della collaborazione e interconnessione tra le diverse discipline al fine di individuare un filo conduttore per la soluzione delle problematiche ambientali. A riprova di ciò, richiamava quanto avvenuto in campo scientifico, ove il fisico John Stewart Bell è riuscito a dimostrare il funzionamento della correlazione quantistica, rifiutando il principio di località. Sul punto la Professoressa Passalacqua concludeva sostenendo che, per addivenire alla soluzione dei problemi, le distanze tra discipline dovrebbero essere abbreviate e, d’altronde, se a tali conclusioni sono pervenuti i fisici, anche i giuristi dovrebbero impegnarsi in tal senso. Al riguardo, si confronti quanto riportato da M. ASARO, *Regole e diritti per la rigenerazione dei brownfields* (Resoconto dell’incontro di studi del 25 novembre 2020), in www.giustamm.it: “*La relatrice ha sottolineato l’utilità metodologica di seguire un approccio transdisciplinare aperto al dialogo, non sempre facile, tra diritto amministrativo, diritto dell’economia, diritto civile, diritto comparato, diritto penale e diritto tributario. La sintesi degli approcci ha messo in evidenza alcuni elementi comuni tra cui l’esigenza di garantire il miglioramento delle politiche di incentivo/investimento sulla proprietà privata*”. Il tema è ben approfondito da A. GAMBARO, *Un esempio di integrazione tra saperi positivi*, in M. PASSALACQUA, B. BOZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019, pp. XXI ss.

¹³⁰ Il fenomeno della pluriqualificazione si verifica quanto uno medesimo fatto è preso in considerazione sotto diversi profili dall’ordinamento cui ricollegare differenti effetti e ciò in ragione dei diversi interessi da presidiare. Nel richiamare questo fenomeno nell’ambito della responsabilità ambientale l’attenzione va alle attività di bonifica, fatte rientrare pacificamente tra le misure di risarcimento in forma specifica, ma anche talora qualificate come servizio pubblico. La questione sarà oggetto di più dettagliata trattazione nel prosieguo, ma il richiamo in questa sede vale a rendere l’idea delle complessità, già solo qualificatorie, che la presenza di pluralità di saperi coinvolti genera in questa materia. Per un primo approccio alla questione della natura giuridica della bonifica quale servizio pubblico si può per il momento confrontare, in senso affermativo, D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell’ambiente e giustiziabilità delle pretese*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; in senso contrario, si veda F. LEOTTA, *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.1, 2017, p. 227.

delle seguenti concezioni è più opportuno prestare adesione: concezione della subordinazione, concezione autonomista e concezione intermedia.

Aderendo alla prima concezione, il diritto dell'ambiente si troverebbe in una posizione di dipendenza rispetto ad altri ordinamenti, limitandosi a recepire tali e quali categorie, istituti e in generale saperi già elaborati in altri rami e settori. Questo approccio, per quanto più semplice per l'interprete il quale si limiterebbe ad importare meccanicamente in campo ambientale nozioni altrove formatesi, potrebbe andare tuttavia incontro a delle distorsioni, in quanto produrrebbe un incondizionato e aprioristico travaso di concetti senza tener conto della peculiarità del bene giuridico a cui vengono applicati e delle regole proprie che governano ciascun singolo settore. In un certo qual modo, pare di poter ricondurre a questa metodologia di analisi quanto avvenuto con riguardo al principio "chi inquina paga", ove – come si è cercato di dimostrare – si è automaticamente trasposta la relativa concezione negativa dal campo economico a quello giuridico.

L'inconveniente dato dall'automatica trasposizione potrebbe allora condurre ad approcciare l'opposta concezione autonomista del diritto ambientale e quindi provvedere in via del tutto indipendente alla costruzione del sistema ambientale, che vivrebbe in una dimensione del tutto separata rispetto alle altre branche del sapere.

L'esigenza di superare l'antitesi tra le due concezioni estreme e di trovare una soluzione equilibrata conduce a valorizzare un approccio intermedio, il quale permetterebbe di cogliere i nessi tra le varie discipline così da trovare una soluzione organica alla complessiva questione ambientale. In questo modo, l'utilizzo di un concetto proprio di un altro ordinamento potrebbe essere utilizzato come punto di riferimento nel significato proprio dell'ordinamento di provenienza ma, senza recepirlo automaticamente, si imporrebbe all'interprete l'ulteriore passaggio logico della sua compatibilità con il bene ambientale, altrimenti procedendo al suo adattamento.

Ebbene, quest'ultimo approccio, imponendo un costante interrogativo in merito al bilanciamento di interessi coinvolti al fine di trovare il più equilibrato approdo senza totalizzare il bene ambientale ma al contempo senza nemmeno svalutarlo, pare a chi scrive l'unico utilizzabile nella presente trattazione e nel più generale accostamento alle tematiche ambientali. E infatti l'analisi, la produzione e l'applicazione del diritto, così come nella maggior parte dei campi scientifici, non possono procedere per "compatimenti stagni", o settori precostituiti, ma per problemi, secondo le esigenze di volta in volta emergenti¹³¹.

¹³¹ In tal senso si veda A.R. DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali "si perdono"*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014, p. 43. Negli stessi termini, si confronti anche M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Ed. FrancoAngeli, 2020, pp. 24 ss., secondo cui "Si impone pertanto, sempre più, l'adozione di un approccio di indagine al fenomeno amministrativo non distinto per ambiti disciplinari ma per problemi; in esso i concetti delle altre scienze non giuridiche, necessari a cogliere in profondità l'esperienza giuridico-amministrativa e a risolvere i problemi ad essa intrinseci, entrano dall'interno e con pari dignità nel procedimento

CAPITOLO II

La bonifica quale rimedio in forma specifica a protezione dell'ambiente

Sommario: 1. Premessa. 2. Inquadramento normativo: dal decreto Ronchi al Codice dell'ambiente 2.1. *segue:* dal c.d. metodo tabellare al c.d. modello dell'analisi di rischio specifica 2.2. *segue:* l'applicazione del decreto Ronchi ai c.d. inquinamenti pregressi 3. Profili applicativi: complessità organizzativa e procedimentale e principi generali in ausilio 3.1. L'allocazione delle competenze e l'individuazione dei siti 3.2. La graduale procedura di bonifica: obblighi derivanti da fatto illecito, da contratto e da "contatto"? 4. I soggetti coinvolti tra *responsibility* e *liability* 4.1. Il soggetto responsabile 4.1.1. *segue:* fenomeni successivi e assetti societari 4.2. Il grado di coinvolgimento del proprietario c.d. incolpevole 4.3. Le posizioni gestorie, in particolare la figura del curatore fallimentare 5. Strumenti consensuali e gestione del rischio ambientale: accordi e contratti 6. Conclusioni: varietà di fonti obbligatorie e linee di tendenza tra spontaneità e doverosità

1. PREMESSA

Il termine "bonifica", di derivazione latina, rappresenta il frutto dell'incontro di *bonum* e *facere*, la cui connotazione è volta a definire un'attività tesa a "fare un bene" o a "migliorare". Tale miglioramento, inteso alle origini quale strumento di contrasto di fenomeni di stampo non antropico e anzi connessi con un certo modo di atteggiarsi della natura rispetto al progresso umano, è assunto più di recente a categoria giuridica autonoma, operante nelle ipotesi di inquinamento, in modo connesso con lo sviluppo dell'ambiente e degli strumenti posto a presidio di esso¹³². La bonifica infatti, vista inizialmente quale azione da svolgere in zone lacustri e paludose, si è gradualmente sviluppata in un'attività da estendere a tutto il territorio in modo da accentuarne la produttività, sia attraverso trasformazioni, sia attraverso il mantenimento dell'assetto territoriale mediante l'esecuzione di opere di interesse generale¹³³. Con il passaggio quindi dalla c.d. *bonifica idraulica* alla generalizzata *bonifica ambientale*, la stessa non è più intesa quale mero miglioramento dell'ambiente insalubre, ma quale più ampia forma di riparazione, di ripristino, di *restitutio in integrum*, di risarcimento in forma specifica dell'ambiente contaminato dall'uomo, la quale va ad affiancarsi, se non a precedere logicamente, al sistema del risarcimento per equivalente¹³⁴.

conoscitivo del giurista per il quale, quindi, «non è più tempo di solitudini». Ad esso spetta, tuttavia, la responsabilità di valutarne di volta in volta la rilevanza e la congruenza rispetto alla concreta soluzione della fattispecie che è oggetto d'indagine».

¹³² Cfr. D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 7 ss. il quale così prosegue: "A fronte di una revisione concettuale delle «zone umide, tra cui le paludi, – che – sono divenute oggetto di un'apposita tutela a livello internazionale, in quanto ospitanti habitat di straordinaria ricchezza, a livello sia di flora che di fauna», la bonifica ha assunto le vesti di terreno privilegiato per la riflessione sul modo di atteggiarsi della responsabilità dinanzi alla lesione dell'ambiente, specie in termini di identificazione dei criteri di riparto dei costi – e in particolare delle diseconomie –, scaturenti da siffatta eternalità negativa".

¹³³ In questo senso cfr. A. MASI, (voce) *Bonifica*, in *Digesto civ.*, Torino, 1988, nel quale si approfondisce il passaggio dalla c.d. *bonifica idraulica* alla c.d. *bonifica integrale*, con analisi della normativa previgente al decreto Ronchi.

¹³⁴ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2013, Volume II, pp. 273 ss., secondo cui "mentre dalla fine del 1800 alla metà del 1900 la

Se quest'ultimo è l'aspetto che maggiormente rileva ai fini della presente trattazione, ossia quello della qualificazione della bonifica in termini di strumento di tutela in forma specifica a protezione dell'ambiente e del suo rapporto con il danno ambientale, non meno considerevoli paiono essere gli ulteriori profili che portano ad approfondire l'istituto della bonifica ambientale nell'attuale ordinamento giuridico, caratterizzandosi ora più che mai quale tematica di “*scottante attualità*”¹³⁵.

Approcciare oggi la bonifica significa infatti stare al passo con la fervente produzione normativa alla stessa dedicata, con la sempre più costante attenzione giurisprudenziale a questo tema, nonché con l'incessante dialogo dottrinario stimolato tanto dal legislatore quanto dalla giurisprudenza.

Si consideri infatti che, da quando la redazione della presente opera di ricerca ha occasionato l'approfondimento di questo istituto, v'è stata l'adozione del c.d. decreto Semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120), i cui articoli 52 e 53 sono appunto dedicati alla bonifica, andando ad incidere sulla relativa disciplina contenuta nello stesso Codice dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, d'ora in avanti anche solo Codice)¹³⁶. Inoltre, sempre a livello normativo, volendo tralasciare gli atti di indirizzo¹³⁷ e quelli di *soft law*¹³⁸, v'è stata

«bonifica» veniva intesa fundamentalmente nel primo senso, attualmente la bonifica viene intesa nel suo senso di bonifica ambientale, ossia come riparazione di qualcosa che è stato rotto, ferito, contaminato artificialmente, ossia come una sorta di vero e proprio «ripristino» rispetto ad un'azione offensiva dell'uomo sull'ambiente (...)”.

¹³⁵ I termini sono ripresi da F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., il quale con considerazioni risalenti a circa dieci anni or sono già rilevava la consistente portata innovativa che il tema della bonifica stava assumendo.

¹³⁶ Le modifiche apportate dal decreto Semplificazioni alla disciplina delle bonifiche saranno oggetto di attenzione nel prosieguo. Al momento, per un approfondimento sulle novità introdotte dal decreto Semplificazioni in materia ambientale si rinvia a F. DE LEONARDIS, *Decreto “Semplificazioni”. L'ambiente*, in *Giornale dir. amm.* n. 6/2020, pp. 787 ss.

¹³⁷ Si pensi alle Risoluzioni n. 7-00833 del 2015 e n. 7-01094 del 2016, consultabili sul sito istituzionale www.camera.it, entrambe dedicate alla riforma organica della disciplina della bonifica dei siti contaminati, con le quali si impegnava appunto il Governo “*a promuovere un'organica riforma della disciplina riguardante la bonifica dei siti contaminati, tenendo in considerazione il contesto normativo generale in materia di protezione del suolo e garantendo la corretta applicazione della disciplina comunitaria (...)*”.

¹³⁸ Si pensi alla recente presentazione, nel giugno 2020, da parte del Ministro dell'Ambiente e del Sottosegretario all'Ambiente della prima “*Carta sulle bonifiche sostenibili*”, la quale non costituisce uno strumento regolatorio ma, per le finalità che la ispirano, si presta ad essere offerta alle comunità locali, alle istituzioni e al mondo scientifico (università ed enti di ricerca a livello internazionale), i quali possono procedere alla sottoscrizione anche offrendo un contributo per l'implementazione dei contenuti. Obiettivo fondamentale è quello di rendere la bonifica sostenibile, avendo riguardo alla biodiversità e alla tutela delle tre matrici aria, acqua e terra. In questa prospettiva, il percorso di risanamento deve essere sorretto dall'interesse della salvaguardia ambientale, della tutela della salute dei cittadini, nella difesa della legalità, del rilancio economico delle comunità e della promozione di un nuovo stile di vita ecosostenibile che scongiuri il reiterarsi dei comportamenti precedenti. Come osservato dal Sottosegretario Morassut, in occasione della presentazione della Carta, “*recuperare il territorio inquinato significa dargli nuova vita, realizzando servizi, infrastrutture verdi, insediamenti industriali sostenibili di nuova generazione, attività produttive, impianti per la produzione di energia pulita*”. Analizzando i contenuti della Carta, occorre segnalare l'approccio particolarmente moderno e soprattutto proteso a coniugare il ripristino dei siti inquinati con la valorizzazione delle risorse naturali (acqua, aria, suolo), attraverso la “*rifunzionalizzazione dell'ambiente*” anche attraverso l'interazione con attività economiche e antropiche. La riqualificazione degli spazi interessati, sia di natura industriale, sia di quelli prossimi urbani e periurbani trova nel principio di sostenibilità il proprio fondamento come cornice sistemica all'interno della quale politica, economia, scienza devono trovare la propria sintesi. Tale principio è peraltro apprezzato in una dimensione complessiva e comprensiva, menzionando la Carta la sostenibilità in senso ambientale, economico, temporale, sanitario ed etico. Per un approfondimento sul contenuto della Carta si confronti A.F. URICCHIO, *Le*

la presentazione del c.d. Collegato ambientale 2020, il disegno di legge di iniziativa governativa recante il “*Green new deal e transizione ecologica del Paese*”, il cui ultimo articolo 105 reca “*Delega al Governo per la riforma del Titolo V della Parte IV del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*” ed è volto a coordinare la disciplina della bonifica e del danno ambientale, nonché ad incidere su altrettanto rilevanti profili relativi alla bonifica.

Ugualmente cospicua si è dimostrata la produzione giurisprudenziale in materia, se solo si rilevi come negli ultimi due anni l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si sia espressa per ben due volte in tema di strumenti a tutela dell’ambiente e sempre al fine di offrire una precisa e chiara individuazione dei soggetti tenuti alla realizzazione delle operazioni di riparazione ambientale, non mancando al contempo di contribuire a delineare i criteri che presiedono alla imputazione della relativa responsabilità. Entrambe le pronunce n. 10 del 22 ottobre 2019 e n. 3 del 26 gennaio 2021, le quali saranno oggetto di approfondimento nel prosieguo, indagando le questioni rimesse all’Adunanza Plenaria alla luce delle specifiche normative di settore coinvolte (rispettivamente, in materia societaria e fallimentare) e coordinandole con i principi e le norme in materia ambientale, arrivano alla medesima conclusione di estendere il novero dei soggetti tenuti a porre in essere le attività di bonifica e di ripristino ambientale. La questione dell’assoggettabilità agli obblighi di bonifica di una società non responsabile dell’inquinamento che sia subentrata nella precedente società per effetto di una fusione per incorporazione (cfr. Cons. St., Ad. Plen. n. 10/2019, cit.) e quella della sottoposizione del curatore fallimentare agli obblighi di rimozione di rifiuti (cfr. Cons. St., Ad. Plen. n. 3/2021, cit.) non sono le sole che negli ultimi tempi hanno occasionato pronunce di spicco, pur essendo quelle che hanno chiamato il massimo Consesso della Giustizia Amministrativa ad un proprio pronunciamento. Ad esse vanno infatti aggiunti altrettanti recenti e rilevanti chiarimenti ermeneutici tanto del giudice amministrativo quanto del giudice civile sempre in materia di bonifica, i quali saranno oggetto di approfondimento nella trattazione che segue¹³⁹.

All’opera del legislatore e all’elaborazione giurisprudenziale, vanno poi aggiunti, da un lato, la pronta lettura di queste ultime da parte della dogmatica, dall’altro, l’elevarsi di serrati dialoghi

bonifiche sostenibili nella nuova Carta di principi presentata dal Ministro all’Ambiente, in www.ambientediritto.it, n. 3/2020, ove è anche consultabile integralmente la Carta stessa; M.A. CIOCIA, *La sostenibilità ambientale in epoca pandemica*, Wolters Kluwer, Milano 2020, pp. 56 ss.

¹³⁹ Meritano per il momento di essere già solo menzionate le questioni: della delimitazione di competenze in materia di SIN – Siti di interesse nazionale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301); dell’inopponibilità all’Amministrazione dei contratti che disciplinano gli obblighi di bonifica a carico delle parti (cfr. Cons. St., Sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195); dell’utilizzabilità o meno dello strumento dell’ordinanza contingibile e urgente per imporre interventi di bonifica (cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 7 ottobre 2020, n. 1810); della qualificabilità in termini di gestione di affari altrui ex articolo 2028 c.c. dell’intervento di bonifica assunto volontariamente (cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019, n. 831) e della natura risarcitoria o indennitaria della successiva azione di rivalsa (cfr. Cass. civ., Sez. III, 22 gennaio 2019, n. 1573); dell’individuazione del soggetto obbligato in caso di successioni societarie (cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 2195/2020 cit.); e della trasmissibilità *mortis causa* degli obblighi di bonifica (cfr. Tar Piemonte, Torino, Sez. I, 31 ottobre 2020, n. 653).

dottrinali in merito a taluni aspetti della bonifica di portata più generale e di stampo decisamente non solo speculativo. Ci si riferisce innanzitutto al dibattito, già oggetto di preliminare menzione nell'ambito del primo capitolo di questo lavoro, emerso tra taluni Autori in merito all'individuazione dell'imputazione soggettiva degli obblighi di bonifica, ricostruita da alcuni alla stregua di una responsabilità mista, oggettiva e soggettiva, al pari di quella prevista in materia di danno ambientale; elaborazione, quest'ultima, non accolta positivamente da altra dottrina, la quale invece propende per un'unitaria forma di responsabilità oggettiva. In secondo luogo, si discute – invero, oramai più in dottrina che in giurisprudenza e per questo catalogabile quale dibattito dogmatico – sulla possibilità di qualificare la bonifica in termini di servizio pubblico, confrontandosi un primo orientamento ermeneutico che ritiene sussistenti nell'ambito della bonifica gli elementi caratterizzanti il servizio pubblico (natura pubblica delle regole che prevedono lo svolgimento dell'attività, doverosità dello svolgimento delle predette attività, natura economica e utilità a vantaggio della collettività) e una seconda posizione dogmatica che invece legge diversamente il rapporto giuridico alla base delle operazioni di bonifica, il quale originando da un fatto illecito, quale è la causazione di fenomeni inquinanti, non potrebbe assurgere a servizio pubblico¹⁴⁰.

Pertanto, il presente approfondimento dell'istituto della bonifica pur essendo, nelle iniziali intenzioni di chi scrive, volto in via propedeutica a coglierne il rapporto con il danno nella più ampia tematica della responsabilità ambientale, all'esito della più approfondita e più attuale analisi si è rivelato meritevole di riflessioni che, pur utili a quest'ultimo fine, paiono invero rivestire una rilevanza autonoma. Infatti, il progressivo studio della bonifica, permettendo di cogliere profili relativi al cosa, come e chi deve bonificare, ha condotto all'inevitabile interrogativo in merito al perché si deve bonificare. La ricerca ha condotto ad un approdo inevitabile: al quesito “perché si deve bonificare” non pare potersi rendere risposta singola e uniforme. Le attività racchiudibili nel più ampio genere della bonifica sono molto differenziate al loro interno e i soggetti chiamati a porle in essere sono i più vari. L'illecito è solo uno dei titoli in base al quale l'ordinamento prevede come reazione obblighi di ripristino. Come si vedrà, in affiancamento ad esso e forse proprio nella consapevolezza della limitatezza dello stesso, la bonifica chiama ad operare tutte le fonti delle

¹⁴⁰ Invero, le pronunce del giudice amministrativo in argomento risalgono a qualche anno fa, quando il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sez. giurisdiz., 6 ottobre 2010, n. 1266) inaugurò la tesi della qualificazione della bonifica in termini di servizio pubblico, poi seguita a breve da altre pronunce del Consiglio di Stato (Sez. VI, 5 aprile 2012, n. 2021; 13 settembre 2012, n. 4870; 12 ottobre 2012, n. 5268). Il dibattito in questione, a livello giurisprudenziale, si è però arrestato alla pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. V, 27 ottobre 2014, n. 5305), la quale ha ribaltato il precedente orientamento, escludendo che le operazioni di bonifica possano rientrare nella categoria del servizio pubblico. A livello dottrinale, invece, si è continuato e si continua a discutere sulla riconducibilità della bonifica al servizio pubblico, propendendo taluni Autori per una soluzione affermativa (cfr. D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, op. cit., pp. 32 ss.) e altri per l'opposta tesi (cfr. F. LEOTTA, *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.1, 2017, pp. 227 ss.).

obbligazioni così come elencate dall'articolo 1173 c.c. Senza voler ora anticipare troppo quello che sarà il frutto di un dimostrato ragionamento, si può avviare la presente lettura con la constatazione appena riportata, lasciando l'emersione, in chiusura, di consequenziali profili quali l'ottimale dimensione che le attività di bonifica dovrebbero assumere tra interessi pubblici e interessi privati, tra interesse pubblico e funzione amministrativa, tra linee di tendenza verso la spontaneità o la doverosità degli interventi di ripristino¹⁴¹.

2. INQUADRAMENTO NORMATIVO: DAL DECRETO RONCHI AL CODICE DELL'AMBIENTE

La complessità delle attività di bonifica e di risanamento ambientale, di cui si è preliminarmente dato conto nei suoi profili giuridici più attuali, risente delle difficoltà, prima di tutte tecniche, dettate dalla necessità di regolamentare attività e operazioni antropiche molto variegata e dagli esiti spesso incerti, da cui dipende il recupero di porzioni di territorio compromesse da fonti più o meno note di inquinamento e la loro restituzione, ove possibile, alla piena fruizione da parte della collettività.

Per destreggiarsi in questa complessità, tanto tecnica quanto giuridica, appare imprescindibile tenere in debita considerazione il quadro normativo non solo attuale ma anche pregresso.

La prima disciplina unitaria a livello nazionale sulla bonifica e sul suo procedimento si fa risalire al c.d. decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), in particolare all'articolo 17, e al suo decreto attuativo (d.m. 25 ottobre 1999, n. 471)¹⁴². Per quanto entrambe le normative devono considerarsi abrogate a seguito dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, le stesse meritano comunque menzione, andando a racchiudere in un solo articolo e nel suo decreto attuativo quella che può essere considerata la "culla" della disciplina sulla bonifica. Innanzitutto, il decreto Ronchi ha avuto sicuramente il merito di aver codificato la nozione di bonifica e di aver conferito ad essa le vesti di categoria giuridica autonoma: ai sensi dell'articolo 6, lettera n) del decreto, per bonifica doveva intendersi "*ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all'utilizzo previsto dell'area*". Inoltre, l'articolo 17, comma 2, del decreto prevedeva l'obbligo di attivazione agli interventi di messa in sicurezza,

¹⁴¹ Le difficoltà di un inquadramento giuridico delle operazioni di bonifica sono ben evidenziate da E. FERRARI, *Le bonifiche dei siti inquinati come attività amministrative di ripristino*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc.5, 2015, pp. 198 ss., secondo cui "*Le attività di ripristino (e di bonifica) assumono dunque un rilievo autonomo rispetto al tema del risarcimento del danno e tendono anzi a porsi al centro del sistema in forza dei principi dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria alla fonte. In questa situazione dottrina e giurisprudenza non hanno mancato di avvertire le caratteristiche di queste attività e quindi di interrogarsi sulla loro "natura giuridica"*".

¹⁴² Il decreto Ronchi attuava l'obiettivo comunitario di creare un regime integrato di gestione delle sostanze inquinanti al fine di contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo con la salvaguardia degli interessi del mercato e della produzione. Lo stesso, recante "*Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*", costituiva lo strumento di recepimento di queste tre direttive comunitarie. Per un approfondimento bibliografico sulla disciplina della bonifica nell'assetto normativo antecedente al Codice dell'ambiente si confronti F. GIAMPIETRO (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi giuridici e tecnici*, Ed. Giuffrè, Milano, 2001.

bonifica e ripristino ambientale in capo a chiunque avesse cagionato, anche in maniera accidentale, il superamento o il pericolo concreto e attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale. Rispetto al sistema attuale, la disciplina pregressa si caratterizzava per un corpo normativo più scarso, lasciando più spazio alla normativa amministrativa, e per una progressione procedimentale più contenuta, scandita dalle tre fasi della messa in sicurezza d'emergenza, della bonifica (con i suoi tre livelli del piano di caratterizzazione, del progetto preliminare e del progetto definitivo) e del ripristino ambientale.

La disciplina attualmente vigente è dettata dagli articoli 239 e seguenti del Codice dell'ambiente e dai cinque allegati alle relative norme, costituenti la parte tecnica.

Si tratta di una disciplina costantemente "ritoccata" dal legislatore e regolarmente considerata nell'ambito delle più importanti manovre economiche e sociali intervenute nell'ultimo decennio, da ultimo – come visto e come meglio si vedrà – con il c.d. decreto Semplificazioni del 2020, tanto da potersi valutare come, ogniqualvolta si adottino misure generali di sviluppo e di semplificazione per il Paese, l'istituto della bonifica rientri tra quelli inevitabilmente inclusi¹⁴³.

Vale la pena considerare come accanto alla disciplina generale si pongano taluni interventi di bonifica disciplinati dalle leggi speciali, tra cui sono annoverabili quelli in tema di bonifiche di siti contaminati da rifiuti tossici e radioattivi e di siti contaminati con amianto, cui ai sensi dell'articolo

¹⁴³ Tra i numerosi interventi modificativi e integrativi della disciplina prevista dal Codice dell'ambiente in tema di bonifica si annoverano: il c.d. secondo correttivo al Codice (d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4), attraverso cui è stato introdotto l'articolo 252-bis, volto a disciplinare i c.d. "Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale"; il d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito in legge 27 febbraio 2009, n. 13 (recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e pubbliche amministrazioni"); il d.l. 6 novembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. decreto Salva Italia, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"); il d.l. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 28 (recante "Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale"); il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35 (recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"); il d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9 (recante "Interventi urgenti di avvio del piano Destinazione Italia per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015"); il d.l. 24 gennaio 2014, n. 91, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116 (c.d. decreto competitività, recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"); e, da ultimo, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto Semplificazioni, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali"). Cfr. sul punto S. SCARASCIA MUGNOZZA, *La bonifica dei siti contaminati: esperienze e prospettive (Resoconto dell'incontro di studi del 4 dicembre 2017, tenuto dall'Ing. Laura D'Aprile presso l'Università degli Studi La Sapienza, nell'ambito del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico comparato e internazionale – Curriculum Diritto Amministrativo Europeo dell'Ambiente)*, in www.giustamm.it, n. 1/2018, la quale riporta che: "La disciplina sulla bonifica è quella che, proprio in considerazione della rilevanza sotto il profilo non solo ambientale, ma anche industriale ed economico, ha subito il maggior numero di modifiche normative. Il legislatore si è pronunciato soprattutto tra gli anni 2011-2012, essendo necessario intervenire su alcune previsioni relative alle modalità operative di bonifica. Gli interventi che si sono susseguiti – c.d. "sblocca Italia", decreto "del fare", I e II – rispondevano all'esigenza di riattivare l'attuazione delle bonifiche e renderle compatibili con le attività industriali che si svolgono sulle aree interessate".

239, comma 2, lett. b) del Codice la disciplina codicistica non andrebbe applicata “*se non nei limiti di quanto espressamente richiamato dalle medesime o da quanto dalle stesse non disciplinato*”¹⁴⁴.

Resta inoltre fuori dalle norme del Codice in tema di bonifica la fattispecie dell’abbandono dei rifiuti, cui l’articolo 192 del Codice fa conseguire obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi¹⁴⁵.

2.1. SEGUE: DAL C.D. METODO TABELLARE AL C.D. MODELLO DELL'ANALISI DI RISCHIO SPECIFICA

Il passaggio dal decreto Ronchi al Codice dell’ambiente merita un ulteriore approfondimento sotto lo specifico profilo dei presupposti in presenza dei quali l’ordinamento impone l’attivazione degli obblighi di bonifica, caratterizzandosi i due corpi normativi per un divergente sistema esecutivo.

Vigente il d.lgs. n. 22/1997 e il suo decreto di attuazione, infatti, il metodo utilizzato era quello c.d. tabellare, il quale sostanzialmente prevedeva che, in presenza del mero superamento dei valori soglia, scattasse l’obbligo di bonifica. Più nel dettaglio, la previgente disciplina definiva “*inquinato*” il sito nel quale i livelli di contaminazione o alterazione erano tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l’ambiente naturale e ciò avveniva quando la concentrazione delle sostanze inquinanti fosse risultata “*superiore ai valori di concentrazione limite accettabili*”, fissati dall’apposita normativa tabellare. Inoltre si definiva “*potenzialmente inquinato*” il sito in cui,

¹⁴⁴ Per quanto in particolare attiene alla normativa sulla cessazione di impiego di amianto, la legge 27 marzo 1992, n. 257 si caratterizza per l’esigenza di semplificazione procedimentale al fine di intervenire con urgenza a tutela della salute pubblica. Per un approfondimento si confronti V. CINGANO, *L’amianto e i costi a carico del proprietario delle bonifiche*, in *Danno e resp.* n. 11/2016, pp. 1041 ss., secondo cui “*nel caso dell’amianto non si tratta di individuare il responsabile dell’inquinamento, ma di intervenire con urgenza a tutela della salute pubblica, intervento che deve essere posto a carico dell’attuale detentore*”.

¹⁴⁵ L’istituto della rimozione dei rifiuti *ex* articolo 192 del Codice e quello della bonifica *ex* articoli 239 ss., pur convergendo nella medesima funzione di tutela e salvaguardia delle matrici ambientali, devono essere tenuti distinti in quanto il primo intende reagire alla realizzazione di condotte potenzialmente pericolose per l’ambiente, le quali sono in sé vietate indipendentemente dall’accertamento della lesività che possano arrecare. La distinzione tra i due istituti emerge espressamente a livello normativo, ove l’articolo 239 del Codice esclude l’applicazione congiunta delle due discipline (quella sull’abbandono dei rifiuti e quella di bonifica), affermando al comma 2, lett. b) che le disposizioni in tema di bonifica non si applicano “*all’abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto*”. Lo stesso Legislatore codicistico, tuttavia, tiene conto dell’evenienza per cui, a seguito della rimozione dei rifiuti, emerga uno stato di contaminazione del sito, per accertato superamento dei valori di attenzione, prevedendo che in tal caso “*si dovrà procedere alla caratterizzazione dell’area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale*”. In sostanza, la presenza dei rifiuti sul suolo rappresenta un pericolo potenziale d’inquinamento che può trasformarsi in una vera e propria contaminazione del sito, per cui attivata la procedura per l’abbandono dei rifiuti, può essere attivata pure quella per la bonifica. I due ordini, di rimozione *ex* articolo 192 del Codice e di bonifica *ex* articolo 244 del Codice, pur potendo confluire in un unico provvedimento, plurimo e complesso, manterrebbero comunque la loro autonomia anche ai fini della relativa impugnazione ed eventuale caducazione, non potendosi configurare tra i due un rapporto di presupposizione (cfr. Cons. St., Sez. V, 20 dicembre 2019, n. 8656). Per un approfondimento si confronti V. CINGANO, *Rimozione dei rifiuti e bonifica fra tutela della proprietà e tutela dell’ambiente*, in *www.federalismi.it*, 2015, 15.

a causa di attività pregresse o in atto, sussisteva la possibilità che fossero presenti sostanze inquinanti in concentrazioni tali da determinare pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente¹⁴⁶.

La disciplina attuale recata dal Codice dell'ambiente ha invece optato per il c.d. metodo dell'analisi di rischio specifica, il quale si diversifica dal primo in quanto è prevista l'articolazione in più livelli: il superamento dei limiti tabellari non fa automaticamente scattare l'obbligo di bonifica, ma permette di attivare la fase successiva volta all'esecuzione di un'analisi più approfondita e mirata, svolta in relazione alle specificità del sito. Ovviamente, il superamento dei limiti tabellari implica che il sito venga definito come *“potenzialmente contaminato”*: ai sensi dell'articolo 240, comma 1, lett. d), del Codice, infatti, è tale un *“sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)”*. E' invece *“contaminato”*, *“un sito nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati”* (artt. 240, comm1, lett. e), del Codice).

In sintesi, dal più rigido metodo tabellare, il quale fissava dei valori soglia indifferenziati per tutti i siti senza distinzione in relazione all'uso o alle caratteristiche specifiche, si è passati ad un modello più flessibile il quale invece tiene conto della specifica situazione del sito attraverso, appunto, la c.d. analisi di rischio sito specifica¹⁴⁷. È bene evidenziare come quest'ultima non fosse ignorata dal sistema previgente, ma la stessa costituiva strumento essenzialmente sussidiario, mentre con il Codice dell'ambiente è diventato *“strumento ordinario per definire, in modo*

¹⁴⁶ Così testualmente l'articolo 2, comma 1, lett. b) del d.m. 29 ottobre 1999, n. 471 definiva il *“sito inquinato”*: *“sito che presenta livelli di contaminazione o alterazioni chimiche, fisiche o biologiche del suolo o del sottosuolo o delle acque superficiali o delle acque sotterranee tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito. Ai fini del presente decreto è inquinato il sito nel quale anche uno solo dei valori di concentrazione delle sostanze inquinanti nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque sotterranee o nelle acque superficiali risulta superiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dal presente regolamento”*. Seguiva poi alla lettera c), la definizione di *“sito potenzialmente contaminato”* quale *“sito nel quale, a causa di specifiche attività antropiche pregresse o in atto, sussiste la possibilità che nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee siano presenti sostanze contaminanti in concentrazioni tali da determinare un pericolo per la salute pubblica o per l'ambiente naturale o costruito”*.

¹⁴⁷ Cfr. S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, Vol. II, p. 689 secondo cui: *“La scelta del legislatore delegato fu comunque quella di dare vita ad una disciplina ispirata ad un criterio rigido di eliminazione assoluta del rischio, sul mero presupposto del superamento, anche solo accidentale, dei valori limite di parametri di contaminazione (individuati e definiti senza una verifica in concreto – sito specifica – delle conseguenze dannose per i suoli, il sottosuolo e le acque sotterranee superficiali)”*. Cfr. altresì S. SCARASCIA MUGNOZZA, *La bonifica dei siti contaminati: esperienze e prospettive*, op. cit., la quale riporta che *“Questo genere di approccio [il metodo tabellare] non risultava allineato con la prassi e gli standard internazionali, che invece già a partire dagli anni '90 – relativamente agli USA e ad alcuni Paesi europei – prevedevano una maggior calibrazione sito specifica degli obiettivi di bonifica da raggiungere sulla base di una valutazione di rischio, incentrata sul rischio per la salute umana”*.

cautelativo per l'ambiente e per l'uomo, gli obiettivi di bonifica aderenti alla realtà del singolo terreno"¹⁴⁸.

Come è stato affermato, tale diverso metodo attuativo reca con sé una differente "ideologia" alla base della tutela ambientale: alla "pericolosità", quale astratta e generica attitudine a produrre situazioni di pregiudizio per la salute e per l'ambiente, si sostituisce la "rischiosità", ossia la concreta idoneità a determinare una lesione di interessi protetti nell'ambito di un contesto ambientale ben definito¹⁴⁹. L'oggetto dell'analisi del rischio infatti non è tanto l'impatto del livello di inquinamento sugli ecosistemi naturali esposti alla fonte di contaminazione, bensì il limite di accettabilità del livello di rischio sull'uomo. In altri termini, da una prospettiva "ecocentrica" si è passati ad una prospettiva "antropocentrica", ossia da una finalità ripristinatoria totalmente a tutela dell'ambiente con interventi obbligatori per il recupero delle matrici ambientali alterate in quanto tali si è passati ad una impostazione che orienta la disciplina e i relativi obblighi intorno alla sola eliminazione dei rischi inaccettabili per l'uomo, *"dove la tutela dell'ambiente non è più la finalità della norma ma, piegata e strumentalizzata, diviene mezzo per il perseguimento di uno scopo altro: la tutela della sola salute e non più anche dell'ambiente in sé, piegato alle esigenze della produzione, a sua volta piegata solo alla salute dell'individuo"*¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Così riporta F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 305. Sul differente ruolo dell'analisi del rischio nel sistema previgente e in quello attuale si veda F. FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.3-4, 2006, pp. 419 ss., secondo cui *"Nel D.M. 471/1999 il ruolo dell'"analisi di rischio" poteva dirsi eminentemente sussidiario. Tale strumento di valutazione interveniva esclusivamente nell'ipotesi in cui, in sede di progettazione preliminare, si fosse concluso nel senso dell'impossibilità di bonificare il sito fino al raggiungimento dei prescritti valori limite tabellari, pur applicando le migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili (c.d. BATNEEC): dunque, una impossibilità economica, prima e più che tecnica. Da qui la necessità di individuare soglie di contaminazione "residua" che, sebbene superiori ai valori limite, fossero ciò nondimeno "accettabili" in quanto non suscettibili di generare, in concreto, un apprezzabile "rischio" (probabilità) di compromissione dei valori giuridici tutelati. Si tratta, come è noto, dell'istituto della "bonifica con misure di sicurezza". Analogamente, la "valutazione comparata del rischio" era prevista ai fini della determinazione dell'ordine di priorità per lo svolgimento delle procedure di bonifica attivate d'ufficio, in caso di inerzia o non identificabilità dei responsabili e di assenza di terzi interessati (art. 14, D.M. 471/1999). Nel nuovo regime, al contrario, l'analisi di rischio diviene strumento centrale e decisivo ai fini della qualificazione giuridica di contaminazione del sito e della conseguente insorgenza dell'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica. In tal senso, le concentrazioni soglia di rischio (CSR) si differenziano dagli attuali valori limite tabellari sotto almeno cinque rilevanti profili: a) non sono contenute in norme secondarie (generali e astratte) ma vengono determinate, caso per caso, da provvedimenti amministrativi singolari e concreti, applicabili alla sola fattispecie considerata; b) non sono individuate ex ante, ma ex post; c) non sono determinate dallo Stato, ma dalle competenti Amministrazioni regionali e locali nell'ambito delle relative procedure di bonifica; d) sono, di norma, quantitativamente superiori ai valori limite; e) concernono la contaminazione ambientale solamente nella misura in cui, a causa della migrazione degli inquinanti attraverso le vie di esposizione, essa si tramuti in un "rischio" per la "salute umana"*".

¹⁴⁹ Cfr. F. FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, op. cit. Sul diverso concetto di "rischio" e di "pericolo" cfr. anche D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, op. cit., p. 21, il quale riporta le considerazioni al riguardo espresse da N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*, Berlin, 1991 (trad. it., *Sociologia del rischio*, Milano, 1996, p. 3) secondo cui *"Ci sono (...) due possibilità: o l'eventuale danno viene visto come conseguenza della decisione, cioè viene attribuito ad essa, e parliamo allora di rischio, per la precisione di rischio della decisione; oppure si pensa che l'eventuale danno sia dovuto a fattori esterni e viene quindi attribuito all'ambiente: parliamo allora di pericolo"*.

¹⁵⁰ Cfr. M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.6, 2014, p. 643.

Tale diversa impostazione di fondo, concretizzando un contemperamento delle esigenze ambientali con quelle economico-produttive attraverso un approccio più sostanziale e dinamico, riverbera i suoi effetti anche sul dato urbanistico posto dal Codice alla base del metodo dell'analisi di rischio. Il Codice infatti fissa i limiti tabellari delle CSC, le quali individuano – come visto – i parametri di potenziale contaminazione, in funzione della “*destinazione d'uso*” dell'area, prevedendo alla Tabella 1 (“*Valori di concentrazione limite accettabili nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti*”) dell'Allegato 5 alla Parte IV, Titolo V, del Codice, una colonna per le aree residenziali e a verde pubblico o privato (colonna A) e una per le aree commerciali e industriali (colonna B), ove i valori della prima sono ovviamente più restrittivi di quelli della seconda. In mancanza di una espressa definizione a livello normativo dell'endiadi “*destinazione d'uso*” si sono sviluppati differenti e contrapposti orientamenti giurisprudenziali sul punto: un primo filone ha interpretato tale espressione come riferita alla destinazione d'uso urbanistica impressa negli strumenti di pianificazione generale; un'altra corrente ha invece ricondotto l'espressione “*destinazione d'uso*” all'uso effettivo che del sito viene fatto in concreto¹⁵¹. In dottrina, si propende per questa seconda interpretazione, affermandosi come, in linea con l'approccio più flessibile e sostanziale adottato dal Codice dell'ambiente, la classificazione dei siti in funzione dell'applicazione dei limiti tabellari non possa essere ridotta ad una mera applicazione della destinazione urbanistica attuale, ma richieda piuttosto una valutazione del caso concreto. In altri termini, si sostiene come al criterio formale della destinazione urbanistica del singolo sito debba aggiungersi il criterio sostanziale dell'effettivo uso dell'area, attribuendo valore nel caso concreto alle attività effettivamente svolte o anche alla funzione solo potenziale dell'area o, ancora, alla destinazione d'uso del contesto in cui il sito stesso viene ad inserirsi, con scelte di colonna (A o B) anche contrastanti con la sua singola destinazione formale, propria dello strumento urbanistico¹⁵².

¹⁵¹ Per la ricostruzione dei contrapposti orientamenti giurisprudenziali si cfr. E. CARLONI, *Obiettivi di bonifica e destinazioni d'uso*, in *Urb. App.* n. 6/2019, pp. 737 ss.

¹⁵² In questo senso cfr. M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree...*, op. cit. In termini ancora più sostanzialistici ed espliciti si legga F. VANETTI, *Come le destinazioni urbanistiche incidono sulle bonifiche nel nuovo Testo Unico ambientale*, in www.giuristiambientali.it, secondo cui: “*Se i nuovi interventi di bonifica non mirano più necessariamente al ripristino ambientale (qualità del suolo), ma alla eliminazione del rischio per la salute umana, la riconduzione delle destinazioni urbanistiche nella tabella A o in quella B dovrebbe essere oggi compiuta anche tenendo conto dei criteri ispiratori della nuova disciplina. In particolare, bisogna tenere conto dei principi base che governano l'analisi di rischio, oggi strumento essenziale dell'intera procedura di bonifica. (...) La nuova disciplina, dunque, introduce un nuovo elemento di riferimento: l'esposizione. Il rischio, infatti, deve essere calcolato tenendo conto dell'uso del sito e delle aree circostanti, e della concreta esposizione dei soggetti che operano sul sito. In quest'ottica, la ripartizione delle destinazioni urbanistiche all'interno delle tabelle A o B non dovrebbe più essere fatta solo sulla base di un criterio riconducibile all'effettivo uso del bene o dell'area circostante, bensì dovrebbe considerare preliminarmente anche il rischio espositivo della destinazione d'uso effettiva del sito. Un immobile destinato a museo, per esempio, atteso la saltuarietà e breve permanenza degli utenti, potrebbe tranquillamente essere ricondotto ai parametri di CSC di cui alla Tabella B, riferita a siti produttivi o commerciali. Un centro sportivo, invece, atteso che potrebbe ospitare attività che*

La scelta del legislatore di classificare i livelli di riparazione in base alle destinazioni d'uso dei siti non è andata esente da critiche sotto il profilo della certezza del diritto, ove vengano in gioco tipologie di sfruttamento ulteriori rispetto a quelle contemplate (aree residenziali e a verde pubblico o privato; aree commerciali e industriali), quali ad esempio le zone agricole.

Invero, è l'intera normativa tecnica recata dalle tabelle contenute negli Allegati al Codice che si presta a più obiezioni sotto il profilo dei vuoti normativi che lascia e della possibile lesione al principio della certezza del diritto, il quale, pur se attenuato dall'esigenza di anticipazione della tutela che contraddistingue la materia ambientale per il tramite dei principi di prevenzione e soprattutto di precauzione e dall'esigenza di un'attuazione da compiersi in modo funzionalizzato, flessibile e in concreto, non dovrebbe comunque lasciare l'esercizio dei poteri amministrativi in questa materia del tutto sfornito di elementi oggettivamente controllabili¹⁵³.

2.2. SEGUE: L'APPLICAZIONE DEL DECRETO RONCHI AI C.D. INQUINAMENTI PREGRESSI

Come si è visto, è stato con il decreto Ronchi e il suo decreto di attuazione che il legislatore ha introdotto per la prima volta limiti tabellari o valori soglia, superati i quali occorre provvedere alla riparazione dell'ambiente. Prima dell'entrata in vigore del decreto Ronchi non esisteva pertanto una norma che espressamente consentisse all'Amministrazione di imporre al privato l'esecuzione di interventi di bonifica su un'area inquinata.

Questa circostanza ha posto la questione della retroattività o meno degli obblighi di bonifica introdotti dal decreto Ronchi, ossia se sussistessero tali obblighi anche con riferimento agli inquinamenti causati anteriormente allo stesso. Si tratta di questione a lungo dibattuta sia in dottrina¹⁵⁴ che in giurisprudenza¹⁵⁵, fino al recente arresto dell'Adunanza Plenaria n. 10/2019, la

presumono una esposizione diretta (sebbene saltuaria) degli utenti, potrebbe comportare l'applicazione della tabella A per la valutazione delle CSC. Ne consegue che le destinazioni urbanistiche "dubbe", una volta individuato l'effettivo utilizzo a cui è o sarà dedicato il sito oggetto di indagine, dovranno essere valutate anche in considerazione dell'effettivo rischio di esposizione degli utilizzatori".

¹⁵³ Queste considerazioni sono state approfondite in L. PRATI, *Bonifica dei siti contaminati e sostanze non tabellate tra principio di precauzione e certezza del diritto*, in www.ambientediritto.it, con riferimento ai valori di concentrazione per sostanze non esplicitamente indicate nelle Tabelle, per le quali il punto 1 della Tabella 1 prevede l'applicazione di un criterio di affinità ("Per le sostanze non esplicitamente indicate in Tabella i valori di concentrazione limite accettabili sono ricavati adottando quelli indicati per la sostanza tossicologicamente più affine").

¹⁵⁴ Per le posizioni assunte dalla dottrina si rinvia a quanto riportato da F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 288, secondo cui: "Per alcuni, la risposta doveva essere negativa, sulla base di almeno tre ordini di considerazioni: in primo luogo, essendo la norma del decreto Ronchi sulle bonifiche associata ad una sanzione penale, sarebbe stata coperta in quanto tale da riserva costituzionale di irretroattività; in secondo luogo, essendo la disciplina del decreto Ronchi discontinua rispetto alla legislazione precedente, essa non poteva essere invocata per regolare fatti o episodi di degrado ambientale compiuti quando la medesima non era in alcun modo prevedibile da coloro che operavano sotto il vigore delle precedenti normative; in terzo luogo, l'applicazione retroattiva della nuova disciplina sarebbe stata penalizzante per il sistema produttivo, dal momento che avrebbe introdotto costi non previsti sulle imprese che fossero chiamate a realizzare le attività di ripristino ambientale. In tale prospettiva, in sostanza, si facevano prevalere le esigenze dell'affidamento e dello sviluppo economico su quelle di tutela dell'ambiente. Un'altra parte della dottrina aveva segnalato, invece, che proprio l'analisi del complesso normativo 1997-1999, che prevedeva,

quale ha chiarito come l'inquinamento ambientale costituisse illecito anche prima che il decreto Ronchi introducesse gli obblighi di bonifica e che pertanto, più che ad un fenomeno di retroazione di istituti giuridici, l'imposizione di attività di bonifica a fatti posti in essere anteriormente al decreto Ronchi è da ricondursi alla semplice applicazione degli istituti a protezione dell'ambiente già previsti dalla legge, rinvenibili nella tutela apprestata dagli articoli 2043 e 2058 c.c. Infatti, soprattutto alla luce del dettato costituzionale di cui agli articoli 9 e 32, la giurisprudenza civile e costituzionale era approdata alla conclusione per cui l'ambiente fosse tutelabile attraverso la responsabilità extracontrattuale *ex* articolo 2043 c.c., a fondamento della quale si pone il precetto generale del *neminem laedere*, cui ha fatto seguito la tipizzazione del danno ambientale con l'articolo 18 della legge n. 349/1986. Passaggio successivo affrontato dalla pronuncia n. 10/2019 è quello secondo cui la bonifica costituisce rimedio ulteriore rispetto alla tutela per equivalente di cui all'articolo 2043 c.c. La bonifica assume infatti la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso dall'illecito propria della responsabilità civile e riecheggia il rimedio della reintegrazione in forma specifica di cui all'articolo 2058 c.c., già espressamente previsto per il danno ambientale dall'articolo 18, comma 8, legge n. 349/1986 nella forma del ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. La bonifica costituisce in estrema sintesi *«uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore (in ciò sostanziandosi la tutela per equivalente), ma a consentirne il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione»*. Inoltre, la Plenaria, nel ritenere legittima l'imposizione degli obblighi di bonifica a fronte di inquinamenti pregressi al decreto Ronchi, conferma il carattere permanente del danno ambientale, perdurante fintanto che persista l'inquinamento, e ciò legittima l'imposizione sul responsabile

nella parte del diritto transitorio, il riferimento espresso agli inquinamenti pregressi, dovesse far ritenere la normativa applicabile anche agli inquinamenti realizzatisi prima del 1999».

¹⁵⁵ In giurisprudenza, l'impostazione della questione dell'applicazione degli obblighi di bonifica agli inquinamenti pregressi alla vigenza del decreto Ronchi in termini di rapporti tra norme e quindi di retroattività/irretroattività e di continuità/discontinuità normativa si fa risalire alla pronuncia del Cons. St., Sez. V, 12 dicembre 2008, n. 6055 (con nota di A.L. DE CESARIS, *Obblighi di bonifica e successori universali*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.2, 2009, p. 365), la quale aveva negato che tra l'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997 e l'articolo 2043 c.c. sussistesse continuità normativa. Secondo questa sentenza, la peculiarità dell'istituto allora disciplinato dall'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997 risiedeva nella sua natura di misura ablatoria personale, consentita dall'articolo 23 Cost., la cui adozione creava in capo al destinatario un obbligo di attivazione, consistente nel porre in essere determinati atti e comportamenti unitariamente finalizzati al recupero ambientale dei siti inquinati. Non sussisteva quindi identità semantica tra la responsabilità dell'inquinamento di cui all'articolo 17 del decreto Ronchi e la responsabilità civile scaturente dall'illecito aquiliano. Secondo il Collegio, infatti, sebbene la responsabilità per danno ambientale, come disciplinata in generale dal previgente articolo 18 della legge n. 349/1986, si inserisse nell'ambito della tutela aquiliana, tale schema ermeneutico non sarebbe estensibile anche all'ipotesi della bonifica dei siti inquinati prevista dall'articolo 17 del decreto Ronchi. Per motivare simile conclusione, la pronuncia n. 6055/2008 inquadrava la questione nel contesto dei rapporti tra fonti: in questa prospettiva veniva fatto ricorso al concetto di continuità normativa, la quale veniva esclusa all'esito di un confronto funzionale e strutturale tra l'articolo 17 e l'articolo 2043 c.c. Si faceva presente come l'articolo 17 postulasse sempre l'intermediazione di un provvedimento amministrativo per la produzione degli effetti giuridici; diversi erano la natura e il contenuto delle situazioni giuridiche passive scaturenti dalle due previsioni, nonché i presupposti per la produzione degli effetti, i criteri di imputazione della responsabilità, i legittimati passivi, le giurisdizioni competenti a conoscere delle relative controversie e gli strumenti offerti dall'ordinamento per portare ad esecuzione i provvedimenti giurisdizionali o amministrativi.

dell'inquinamento degli obblighi previsti dalla disciplina vigente al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto. Infatti, *“l'autore dell'inquinamento, potendovi provvedere, rimane per tutto questo tempo soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, secondo la successione di norme di legge nel frattempo intervenuta”*.

Appurata definitivamente in via pretoria la possibilità di applicare il decreto Ronchi alle fattispecie di inquinamento pregresse, v'è ora solo da aggiungere come altrettanta questione non abbia avuto ragione di porsi con riferimento al Codice dell'ambiente, ove al comma 1 dell'articolo 242 si sancisce espressamente l'applicazione della procedura di bonifica *“all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione”*¹⁵⁶ e al comma 11 si dispone che l'interessato è chiamato a darne comunicazione all'ente territoriale competente, al fine di attivare le procedure previste dal Codice, in presenza di eventi che, sebbene avvenuti anteriormente all'entrata in vigore dello stesso, si manifestino successivamente.

3. PROFILI APPLICATIVI: COMPLESSITÀ ORGANIZZATIVA E PROCEDIMENTALE E PRINCIPI GENERALI IN AUSILIO

Nell'approfondimento della tematica della bonifica, una volta individuata la cornice normativa applicabile e compresa la logica di fondo a cui la stessa è ispirata, inizia per l'interprete un cammino per nulla agevole, caratterizzandosi l'attuale disciplina della bonifica per una pluralità di competenze, varietà di operazioni e molteplicità di soggetti coinvolti, in presenza dei quali non sempre la sola analisi normativa permette di scioglierne la complessità.

Pare allora il caso di richiamare ancora una volta – come si è fatto nel primo capitolo – in ausilio i principi, i quali soli permettono di ricondurre a sistema la complessità procedimentale a tutela dell'ambiente: *“i principi diventano in questo modo le uniche possibili linee guida certe in procedimenti complessi per lo più con un alto grado di discrezionalità tecnica e una costante dinamicità tecnico-scientifica”*¹⁵⁷.

¹⁵⁶ In dottrina si è rilevato che *“La formulazione della norma è infelice, perché lascerebbe pensare che ove la situazione – pur grave in relazione ai danni causati alle matrici ambientali – non sia suscettibile di evolversi in peggio, non vi sia alcun obbligo di attivarsi, il che appare del tutto irragionevole”* (cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 314). In giurisprudenza cfr. Cons. St., Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301 e, ancora più di recente, Cons. St., Sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 677, secondo cui: *“l'articolo 242, comma 1, cit., nel fare riferimento specifico anche alle “contaminazioni storiche”, ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (rectius: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di “aggravamento della situazione” sia ancora attuale; sicché risulta ragionevole porre l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici e, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti”*.

¹⁵⁷ Cfr. R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità...*, op. cit.

In affiancamento ai più settoriali principi di gestione dell'ambiente (precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"), già approfonditi nel primo capitolo e che stanno accompagnando costantemente la presente opera sin dal suo principio, pare imprescindibile farsi assistere, ove si discorra di complessità organizzativa e procedimentale nelle sue varie articolazioni, da ulteriori principi di portata più generale, quali paiono porsi i principi di sussidiarietà, proporzionalità e semplificazione.

Detti principi possono essere inquadrati infatti quali veri e propri principi ispiratori del complessivo sistema amministrativo, piuttosto che semplici criteri ordinatori di funzioni. In linea con gli insegnamenti dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 7 maggio 2013, n. 13, si consideri come i principi generali trascendano dalle singole disposizioni di legge, non abbisognando quindi di puntuali richiami normativi ma costituendo piuttosto veri e propri criteri ispiratori dell'intero sistema, rendendolo organico e comprensibile e permettendo di mettere in connessione le sue varie parti in maniera logica, coerente e unitaria¹⁵⁸. Ebbene, i principi sussidiarietà, proporzionalità e semplificazione meritano tale qualifica consentendo all'azione amministrativa di acquisire unitarietà, coerenza e completezza, soprattutto in una materia, qual è quella ambientale, caratterizzata da un alto grado di frammentarietà organizzativa e procedimentale¹⁵⁹.

Ciò detto, si deve ora meglio specificare in che modo gli stessi possano fungere da ordine per la complessità a cui si è fatto cenno.

Ebbene, il principio di sussidiarietà opera in tema di bonifica attraverso entrambe le sue declinazioni, verticale e orizzontale¹⁶⁰. In senso verticale *ex* articolo 118, comma 1, Cost., la sussidiarietà, quale criterio di distribuzione dei compiti tra i vari enti pubblici territoriali esprimendo preferenza per il livello di governo più vicino ai cittadini, permette di coinvolgere nel riparto di

¹⁵⁸ Le elevate considerazioni dell'Adunanza Plenaria n. 13/2013 sul punto meritano di essere riportate per espresso: "il sistema consente di spostare l'attenzione anche su principi, che rendono possibile la comprensione delle singole parti connettendole al tutto e che, finalmente, rendono intellegibile il disegno armonico, organico ed unitario sotteso rispetto alla frammentarietà delle parti. I principi generali di un settore esprimono valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una memoria del tutto che le singole e specifiche disposizioni non possono avere e ai quali esse sono riconducibili; sono inoltre caratterizzati da una eccedenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme".

¹⁵⁹ "Ne deriva così una frammentazione con profili di criticità nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, alla quale si affianca una frammentazione delle tipologie procedimentali in materia ambientale, escludendo pertanto una possibile struttura unitaria e autonoma di tali procedimenti" (cfr. R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità...*, op. cit.).

¹⁶⁰ Sul principio di sussidiarietà cfr. F. GIGLIONI, (voce) *Sussidiarietà (dir. amm)*, in *Diritto on line*, 2018, il quale precisa che "Quello di sussidiarietà è un principio ad alta valenza relazionale perché esprime potenziali regole che concernono la convivenza ordinata di una pluralità di soggetti tra loro distinti. Sussidiarietà deriva dal termine latino *subsidium*, che vuol dire aiutare, essere di rinforzo rispetto ad altri. La definizione, dunque, contiene sempre il riferimento a una relazione solidale e ha assunto una valenza giuridica solo di recente, essendo stato viceversa per lungo tempo solo un concetto filosofico, religioso e politico". Per una specifica disamina circa l'attuazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale cfr. S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, Vol. II, pp. 403 ss.

competenze ambientali in materia di bonifica tutti gli enti territoriali e per di più, in linea con il suo andamento dinamico, consente una appropriazione verso l'alto o una allocazione verso il basso a seconda della portata unitaria o meno dell'interesse coinvolto, come l'analisi della disciplina dei singoli siti dimostrerà¹⁶¹. In senso orizzontale ex articolo 118, comma 4, Cost., la sussidiarietà, imponendosi quale criterio di distribuzione di compiti tra soggetto pubblico e soggetto privato, accoglie le istanze partecipative e collaborative dei privati, ciò che permette anche in tema di bonifica il passaggio da un approccio tendenzialmente autoritativo ad uno maggiormente consensuale e favorendo così iniziative volontarie da parte dei soggetti coinvolti a tutela dell'ambiente¹⁶². Sotto quest'ultimo profilo, preme precisare sin d'ora come la disciplina codicistica

¹⁶¹ Il principio di sussidiarietà verticale è infatti un principio decisamente dinamico, potendo avere un andamento tanto ascendente (dal basso verso l'alto) quanto discendente (dall'alto verso il basso), esprimendo di regola la preferenza nell'attribuzione di compiti amministrativi verso il livello di governo più vicino ai cittadini, ma al contempo si tiene conto della portata unitaria dell'interesse che può comportare uno spostamento della competenza a livello statale, nell'ottica dell'efficienza nella realizzazione del compito. Cfr. F. GIGLIONI, (voce) *Sussidiarietà (dir. amm)*, op. cit. In giurisprudenza si legga in tal senso Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303 secondo cui: *“Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto. (...) Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie (...)”*. L'attribuzione di compiti verso l'alto è quindi pienamente legittimo secondo la Corte, purché nel rispetto dei limiti dati, da un lato, dal principio di ragionevolezza e proporzionalità e, dall'altro, dal principio di leale collaborazione istituzionale che impone il coinvolgimento delle Regioni. In linea con questi assunti, la Corte costituzionale, con le pronunce del 22 luglio 2009, n. 225 e del 24 luglio 2009, n. 247, ha ritenuto legittimo, proprio in nome del *“flessibile principio di sussidiarietà”*, il conferimento a livello statale della attività amministrative di bonifica in materia di SIN (Siti di interesse nazionale), essendo previsto il coinvolgimento delle Regioni in significative fasi della procedura.

¹⁶² Depone in questo senso – come meglio si vedrà più oltre – la *“negoiazione”* dell'interesse ambientale, rispetto alla quale la bonifica pone un rilevante prototipo normativo con l'accordo di programma di cui agli articoli 246 e 252-bis del Codice. L'essenza del principio di sussidiarietà orizzontale è perfettamente colta da F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 286 e 287 secondo cui *“Così il principio di sussidiarietà orizzontale svolge una funzione di emancipazione delle esperienze sociali attribuendo ad esse un valore giuridico che altrimenti stenterebbe ad essere riconosciuto, se non in termini di mera espressione di autonomia privata del tutto disancorata dagli interessi generali. Due ordini che tradizionalmente sono poco abituati a convivere in modo coordinato, quello basato sulla legalità che contrappone gli interessi pubblici a quelli privati e quello fondato sull'autonomia privata che non presuppone l'esercizio di doveri verso la collettività, sono invece posti in collegamento dal principio di sussidiarietà orizzontale, favorendone la conciliazione”*. Sullo strumento del negozio volontario quale mezzo per il riconoscimento di istanze di sussidiarietà orizzontale si confronti ID., *La difficile costruzione delle regole sulla sussidiarietà*, in *www.labsus.org*, 28 dicembre 2009, secondo cui *“fondandosi le esperienze di sussidiarietà su un'alleanza tra istituzioni e cittadini, è naturale supporre che l'atto giuridico che suggella per eccellenza questo fenomeno debba essere il negozio volontario (intese, patti, accordi comunque denominati), sicché sarebbe più logico aspettarsi che il legislatore concentri la propria*

sulla bonifica, nel contemplare diverse forme partecipative, offra tuttavia un modello di partecipazione ristretta, “*relegata prioritariamente alla posizione del privato qualificato – più che del chiunque, come affermato dall’art. 3-sexies del T.U.A. – e interessato alla negoziazione con la pubblica amministrazione*”¹⁶³.

A sua volta, il principio di proporzionalità, implicando che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea e adeguata comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti, gioca un ruolo fondamentale in relazione alle scelte impositive che le amministrazioni procedenti possono adottare nel corso dei procedimenti di bonifica. Permettendo un contemperamento tra l’interesse alla tutela ambientale e alla salute pubblica e l’interesse all’attività produttiva, il canone della proporzionalità impone che l’Amministrazione compia un’adeguata istruttoria non solo con riguardo agli estremi dell’inquinamento e alla collegata situazione di rischio, ma anche all’individuazione di misure alternative ugualmente idonee a perseguire finalità di tutela ambientale ma meno limitative degli interessi dei privati¹⁶⁴.

Infine, la semplificazione, quale principio tecnico e asse portante degli interventi normativi degli ultimi vent’anni, si rende sempre più compatibile con l’interesse ambientale, come da ultimo conferma l’adozione del decreto Semplificazioni (d.l. n. 76/2020), il quale interviene con un cospicuo numero di disposizioni per alleggerire i procedimenti amministrativi che hanno ad oggetto la tutela dell’ambiente¹⁶⁵. Questa tendenza è particolarmente avvertita con riguardo alle operazioni

attenzione sulla capacità di questi accordi di derogare alle ordinarie regole da seguire da parte degli amministratori definendo condizioni e campi di applicazione”. Sul punto si legga ancora ID., (voce) Sussidiarietà (dir. amm), op. cit., secondo cui: “Se il principio di collaborazione costituisce il frutto conseguente della sussidiarietà, lo strumento con cui questo si concretizza non può che essere di natura negoziale e, in fondo, anche su questo si misura l’apporto innovativo del principio costituzionale che si sta trattando. La natura di questo strumento negoziale è tuttavia incerta, perché può assumere la connotazione di accordo, convenzione o, perfino, contratto. Dalla differente qualificazione dello strumento negoziale discendono conseguenze rilevanti in ordine al regime applicativo delle regole, ai poteri che restano in capo agli enti pubblici e alla giurisdizione”.

¹⁶³ In questo senso cfr. G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit., p. 136, la quale rileva invece come nelle procedure di rigenerazione urbana una partecipazione collaborativa trovi maggiore compiutezza: “Poiché la rigenerazione urbana ha come finalità il recupero urbanistico e sociale delle aree urbane, il ruolo dei privati è fondamentale, siano essi cittadini portatori di osservazioni nell’ambito della funzione programmatica della p.a., siano essi investitori e potenziali attuatori di interventi di rigenerazione. In altri termini, nella funzione di rigenerazione, la partecipazione diventa un volano per l’attivismo civico, così da realizzare il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, e una risorsa per l’amministrazione pubblica di «simoniana» lezione”. In tema di politiche di partecipazione si confronti altresì M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 3/2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani...*, op. cit., pp. 271 ss.

¹⁶⁴ Cfr. Cons. St., Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56 (con nota di P. BERTOLINI, *Il principio di proporzionalità e l’accertamento del nesso di causalità nei procedimenti relativi alla bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. 5, 2013, p. 0557B), il quale ha applicato il principio di proporzionalità ai provvedimenti inerenti la messa in sicurezza di emergenza della falda emessa dal Ministero dell’Ambiente nel corso dei procedimenti relativi alla bonifica del SIN di Massa Carrara, ritenendo che spettasse all’Amministrazione dimostrare che per una efficace messa in sicurezza la barriera idraulica non fosse sufficiente e che l’unica misura adeguata e proporzionata fosse la barriera fisica.

¹⁶⁵ Sulla compatibilità tra semplificazione e materia ambientale si confronti: F. GIGLIONI, *Le nuove dinamiche prodotte dagli interessi ambientali sugli istituti di semplificazione della legge generale sul procedimento amministrativo*, in S.

di bonifica, ove il legislatore con diversi interventi, invero per ora solo frammentari, ha tentato di superare le riscontrate criticità scaturenti in una scarsa attuazione dei progetti di bonifica attraverso misure volte a snellire e così a velocizzare i relativi procedimenti¹⁶⁶. Si pensi alla procedura semplificata di cui all'articolo 242 *bis* del Codice introdotta nel 2014 la quale, riducendo i passaggi procedurali, consente anche l'approvazione *ex post* del piano di caratterizzazione rispetto all'esecuzione della bonifica¹⁶⁷. Si pensi ancora al decreto Semplificazioni il quale, per un verso,

TUCCILLO (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 39 ss.; I. GRIGORUT, *Le implicazioni degli istituti di semplificazione sulla tutela dell'ambiente (Resoconto dell'incontro di studi del 5 giugno 2019, tenuto dal Prof. F. Liguori presso l'Università degli Studi La Sapienza, nell'ambito del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico comparato e internazionale – Curriculum Diritto Amministrativo Europeo dell'Ambiente)*, in www.giustamm.it, n. 9/2019; F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc.1, 1 febbraio 2020, p. 3. Sulla tematica ha ancora più di recente espresso le proprie considerazioni il Professore R. DIPACE, in occasione dell'incontro di studi tenutosi il 1° marzo 2021 presso l'Università degli Studi La Sapienza, nell'ambito del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico comparato e internazionale – Curriculum Diritto Amministrativo Europeo dell'Ambiente, il resoconto della cui relazione è consultabile su www.giustamm.it.

¹⁶⁶ Le criticità emerse con riguardo alla complessiva disciplina delle bonifiche sono individuate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (cfr. Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità, approvata il 12.12.2012 e consultabile sul sito www.senato.it) nella scarsa pervasività dell'istituto dovuta ad una multifattorialità ascrivibile, oltre ai costi elevati per la realizzazione delle bonifiche, altresì alle difficoltà di individuare i responsabili, alle lungaggini sottese alla esecuzione dei procedimenti, alla mancanza di controlli adeguati e alla parziale sovrapposizione tra controllanti e controllati. Cfr. sul punto anche F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., pp. 281-282, secondo cui: *“Le cause di tali disfunzioni possono essere ricondotte, da una parte, alla normazione, come vedremo stratificata e disarticolata, non meno che alle carenze organizzative delle amministrazioni centrali e locali, alla complessità delle procedure programmatiche, alle distorsioni delle procedure finanziarie, mentre va dato atto che gli interventi della giurisprudenza non di rado si sono mostrati correttivi di scelte irragionevoli compiute dall'amministrazione. Il punto nodale è, comunque, rappresentato dalla carenza di risorse finanziarie: se si considera, da una parte, che i costi di disinquinamento sono altissimi e, dall'altra, che si deve riparare una porzione di territorio equivalente a quella occupata da insediamenti produttivi e industriali, si comprendono le ragioni dell'attuale situazione di stallo”*.

Sulla frammentarietà degli interventi di semplificazione in materia ambientale e pertanto sulla conseguente impossibilità di rinvenire un complessivo quadro riformatore che attui una integrale visione d'insieme si veda ID., *Decreto “Semplificazioni”*. *L'ambiente*, op cit., secondo cui: *“Orbene da tali semplificazioni, peraltro assai meno ampie di come avrebbero potuto essere, continua ad emergere l'idea che la tutela dell'ambiente sia una sorta di limite negativo delle attività produttive e non, come risulta chiaramente dal diritto europeo dell'economia circolare, un vero e proprio driver dello sviluppo: una semplificazione ambientale coraggiosa dovrebbe chiedersi come semplificare i procedimenti che aiutino a “riscrivere” del tutto il nostro sistema economico in modo da migliorare l'ambiente in cui viviamo favorendo l'innovazione nel senso etimologico del termine. (...) In generale quando non è del tutto chiaro l'obiettivo da raggiungere ossia quando manca una compiuta visione di lungo periodo o una definita strategia di sistema, si partoriscono norme magari in qualche modo anche utili (perché risolvono problemi specifici) ma che non danno quella scossa che ci si sarebbe aspettati in un periodo di riscrittura dei rapporti tra potere pubblico ed economia”*.

¹⁶⁷ Il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, ha così introdotto una procedura in cui la caratterizzazione e il progetto di bonifica non sono sottoposti agli obblighi di previa approvazione, ma esclusivamente a controllo. Nella Relazione di accompagnamento viene illustrato come *“Il nuovo articolo 242-bis del codice dell'ambiente semplifica le procedure di bonifica o di messa in sicurezza e mira a consentire all'operatore di affrontare gli oneri connessi alle suddette procedure senza attendere che l'intero sito sia stato bonificato, consentendogli di prendere l'iniziativa e di avere a disposizione un percorso procedimentale dai tempi ravvicinati, senza pregiudicare le esigenze di tutela sanitaria”*. Si tratta di una procedura che viene avviata ad impulso dell'operatore interessato, il quale a sue spese può presentare all'amministrazione competente un progetto specifico completo, avendone evidentemente un proprio interesse. Come infatti rilevato dal giudice amministrativo, *“le controparti pubbliche possono chiedere modifiche e ampliamenti dell'offerta di bonifica, e decidere circa la sussistenza delle condizioni per procedere alla bonifica semplificata ex art. 242-bis del D.Lgs. n. 152 del 2006. Occorre però considerare che l'offerta di bonifica è una controprestazione finalizzata al rilascio dell'autorizzazione per lo svolgimento di un'attività imprenditoriale nel sito bonificato. Il guadagno ambientale che l'amministrazione può cercare di conseguire attraverso la bonifica deve tenere conto dell'equilibrio economico sottostante. Non possono*

superando il sostanziale divieto di ogni genere di intervento all'interno della perimetrazione di un sito oggetto di bonifica, consente la realizzazione di alcune particolari tipologie di interventi, a condizione che non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il compimento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori¹⁶⁸, con l'introduzione all'interno del Codice dell'articolo 242-ter; per altro verso, interviene sulla disciplina dei siti di interesse nazionale (SIN), modificando sotto diversi profili l'articolo 252 del Codice¹⁶⁹.

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, si può ora procedere con un'analisi più approfondita tenendo a mente come la complessa e variegata disciplina della bonifica risulti assistita da un intreccio di competenze statali, regionali e locali cui il principio di sussidiarietà verticale assicura stabilità ma anche flessibilità; da un coinvolgimento a vario titolo di soggetti privati, le cui iniziative e la cui partecipazione risultano agevolate dalla valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale; dallo svolgimento di articolate procedure nell'ambito delle quali il principio di proporzionalità permette il perseguimento del fine ultimo del recupero ambientale con modalità tali da bilanciare l'interesse ambientale con l'interesse d'impresa; e, infine, da una logica

quindi essere imposti a un soggetto non responsabile dell'inquinamento obblighi di bonifica così ampi da cancellare l'utilità derivante dal futuro esercizio della discarica" (cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 luglio 2015, n. 1020). L'introduzione di questa procedura ispirata alla semplificazione delle operazioni di bonifica non è andata esente da critiche, ove di è considerato che *"La disciplina delineata nel disegno di legge non sembra tenere nel dovuto conto le esigenze "pianificatorie" dei territori in vista del loro successivo sviluppo economico "sostenibile". Le semplificazioni ipotizzate per la bonifica dei siti potrebbero non consentire adeguatamente quell'attività amministrativa, nella successiva fase di riqualificazione, di rilancio economico delle aree già inquinate, per via del difficile coordinamento con gli strumenti urbanistici vigenti o da innovare per consentire le nuove attività idonee a soddisfare le potenzialità economiche dei territori. La sensazione è che per perseguire il "mito" della semplificazione si preferisca sacrificare la tutela degli interessi costituzionalmente rilevanti, il cui bilanciamento costituisce un obiettivo dello Stato pluriclasse"* (cfr. M.G. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in Riv. Giur. Ed., fasc.5, 2015, p. 250). Ulteriore profilo di criticità della procedura semplificata è messo in evidenza da G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 135-136 secondo cui: *"La principale criticità apportata da tale procedura semplificata è data dal fatto che la caratterizzazione ambientale di un sito – la cui centralità è indiscussa – non risulta accurata come previsto dall'allegato 2, con successive ricadute sul progetto operativo di bonifica, tanto che in caso di mancato conseguimento dei valori di CSC si rimette la stessa alle procedure ordinarie, vanificando i benefici in termini di tempi procedurali di una procedura semplificata"*.

¹⁶⁸ L'introduzione dell'articolo 242-ter, rubricato *"Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica"*, pare contemperare le esigenze produttive con gli interessi ambientali e in tal modo, si legge nella Relazione illustrativa, la realizzazione degli interventi indicati nella norma consente di promuovere lo sviluppo di tali aree (evitando peraltro consumo di suolo in altre forme) mantenendo ferma la necessaria bonifica delle aree contaminate e, anzi, promuovendone indirettamente la realizzazione sotto la spinta della "rivitalizzazione economica" dei terreni oggetto degli interventi in argomento.

¹⁶⁹ Le modifiche intervenute sul testo dell'articolo 252 del Codice riguardano: *i)* la semplificazione nel procedimento di individuazione dei SIN (viene introdotta, analogamente a quanto previsto per i siti oggetto di bonifica diversi dai SIN, una procedura preliminare tale da consentire al privato interessato l'effettuazione delle indagini preliminari e, solo qualora si riscontri un superamento delle CSC, procedere alle successive fasi di caratterizzazione, analisi di rischio e redazione del progetto di bonifica); *ii)* un iter alternativo volto ad accorpare le fasi della caratterizzazione e dell'analisi di rischio, al fine di puntare direttamente al progetto di bonifica e ridurre i passaggi amministrativi intermedi; *iii)* il raccordo tra l'iter di approvazione del progetto di bonifica e la procedura di VIA che fino ad oggi era assente; *iv)* l'introduzione della possibilità che la certificazione di avvenuta bonifica possa essere rilasciata anche per la sola matrice suolo a condizione che risulti accertata l'assenza di interferenze con la matrice acque sotterranee e non vi siano rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area.

di fondo volta ad alleggerire e velocizzare le operazioni di bonifica con sporadici interventi normativi ispirati dalla tecnica della semplificazione.

3.1. L'ALLOCAZIONE DELLE COMPETENZE E L'INDIVIDUAZIONE DEI SITI

Con riguardo al quadro delle competenze in materia di bonifica, il Codice dell'ambiente alloca le relative funzioni a livello regionale, in ossequio al principio di sussidiarietà verticale che, in virtù della necessità di competenze tecniche per l'esperimento di dette operazioni, permette di individuare nelle Regioni il soggetto più idoneo alla gestione di quest'ultime¹⁷⁰. Ai sensi dell'articolo 196 del Codice, infatti, le Regioni sono chiamate a elaborare, approvare e aggiornare il piano per la bonifica delle aree inquinate, nonché la messa a punto di linee guida e di criteri per la predisposizione di progetti di bonifica e di messa in sicurezza.

Anche gli enti locali interagiscono a diverso titolo: alla Provincia viene demandato l'esercizio della funzione di controllo ai sensi dell'articolo 197 del Codice, attuata attraverso il potere di ordinanza di cui all'articolo 244 del Codice che conferisce a detto ente il ruolo di destinatario della comunicazione di superamento dei valori soglia di contaminazione, nonché il ruolo di indagare al fine di identificare il responsabile dell'evento, di diffidarlo e di vigilare sulla conformità degli interventi posti in essere da questi nel rispetto delle prescrizioni contenute nel progetto approvato dalla Regione; al Comune spetta il compito, ai sensi dell'articolo 250 del Codice, di effettuare la bonifica ove il responsabile non intervenga o non sia individuabile, nonché la competenza ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica rilasciati dalle Regioni¹⁷¹.

¹⁷⁰ Al riguardo in dottrina si osserva come la scelta di incardinare la competenza a livello regionale sia giustificata dall'esigenza di supportare i Comuni più piccoli, ritenuti non in grado da soli di «gestire un procedimento che richiede risorse e un particolare livello organizzativo». È stato rilevato come tale scelta abbia finito per penalizzare proprio quell'ente che, in tutti gli altri contesti, ha la potestà di governo del territorio e delle sue condizioni ambientali ed urbanistiche. In tale contesto, vale la pena ricordare tra l'altro come molte Regioni, tra cui Lombardia (legge reg. 27 dicembre 2006, n. 30), Emilia Romagna (legge reg. 1 giugno 2006, n. 5), Marche (legge reg. 2 agosto 2006, n. 13) e Liguria (legge reg. 9 aprile 2009, n. 10), abbiano delegato le funzioni in materia di bonifica proprio ai Comuni. Inoltre, si è detto che la scelta di individuare nella Regione l'ente principale di riferimento, comprensibile per quanto riguarda le sue competenze scientifiche e tecniche (si pensi ad esempio alla necessità di valutare le diverse tecnologie e tecniche di bonifica da utilizzare in casi specifici), sicuramente non agevola il coordinamento tra recupero ambientale e recupero urbanistico-edilizio dell'area, dal momento che l'ente regionale non ha alcun ruolo nel rilascio dei permessi di costruire o altri atti di assenso necessari nel caso di successivo sviluppo di aree sottoposte a procedure di bonifica. Cfr. in tal senso G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati e obiettivi di riuso. Criticità e prospettive*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., pp. 281 ss. In argomento cfr. altresì S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 694 ss.

¹⁷¹ La pluralità di soggetti pubblici coinvolti è un'impostazione coerente con la previsione di cui all'articolo 3, comma 1, del Codice dell'ambiente ai sensi del quale *“la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private”*. Cfr. G. GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2015, pp. 25 ss., il quale riporta che *“Tale disposizione, è stato opportunamente sottolineato dalla recente dottrina, si ispira ad un sistema di “governance” ambientale caratterizzato non da rapporti di natura*

Se quello appena delineato è il quadro ordinario delle competenze in materia di bonifica, il Codice individua delle situazioni in cui si assiste ad una centralizzazione degli interventi a scapito degli enti territoriali coinvolti. Si tratta dei c.d. SIN (“*Siti di interesse nazionale*”) di cui all’articolo 252 del Codice e dei “*Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale*” di cui all’articolo 252-*bis* del Codice, ove la contaminazione è così rilevante e impattante in termini di rischio sanitario ed ecologico, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo, che la competenza passa allo Stato¹⁷².

Gli attuali 41 SIN sono individuati in relazione ad una serie di parametri riconducibili alle caratteristiche del sito, quantità e pericolosità dei fattori inquinanti, rilievo dell’impatto ambientale circostante (in termini di rischio sanitario ed ecologico), nonché pregiudizio per i beni culturali e ambientali¹⁷³. La competenza per la bonifica di tali SIN spetta al MATTM (ora MITE), il quale si avvale per i profili tecnici dell’ISPRA e dell’ARPA e procede sentendo il MISE. Nella perimetrazione del SIN devono comunque essere coinvolti tutti gli enti territoriali, nonché i responsabili dell’inquinamento e i proprietari delle aree da bonificare. L’individuazione delle competenze sui SIN è stata oggetto di chiarimenti ad opera del giudice amministrativo, il quale ha precisato come la devoluzione al Ministero dell’Ambiente riguardi la sola competenza in merito alle procedure di bonifica, mentre rimanga del tutto inalterata la competenza della Provincia, ai sensi

gerarchica tra enti ma da un nuovo stile di governo improntato alla collaborazione e intersezione tra i diversi poteri pubblici”.

¹⁷² La classificazione dei “*siti contaminati*” ex articolo 240, comma 1, lett. e) del Codice, in base all’allocazione delle relative competenze da cui poi discendono regole difformi quanto a procedure attuative, non è limitata a quella ordinaria di cui all’articolo 242 del Codice (la cui competenza è – come visto – ripartita tra Regioni, Provincie e Comuni), a quella dei SIN di cui all’articolo 252 (di competenza del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM) e dei Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale di cui all’articolo 252-*bis* (di competenza del MATTM e del Ministro dello sviluppo economico – MISE), essendo previste ulteriori tipologie a livello codicistico ed extracodicistico, tra cui si menzionano: le aree contaminate di ridotte dimensioni di cui all’articolo 249 del Codice (per le quali il procedimento di bonifica è disciplinato dall’allegato 4 alla Parte IV del Codice); aree dedicate alla rete di distribuzione di carburante di cui all’articolo 252, comma 4, del Codice (per le quali il procedimento di bonifica è rimesso ad apposito decreto del MATTM, il decreto n. 3 del 12 febbraio 2015); aree destinate alla produzione agricola e all’allevamento di cui all’articolo 241 del Codice, per le quali il procedimento di bonifica è disciplinato da apposito regolamento del MATTM; aree del demanio militare di cui all’articolo 241-*bis* del Codice (di competenza del Ministero della Difesa); i Siti di interesse regionale (c.d. SIR) di cui al d.m. 11 gennaio 2013 attuativo dell’articolo 36-*bis* del d.l. n. 83/2012 (di competenza regionale). Merita poi menzione la disciplina speciale prevista per le aree di rilevante interesse nazionale di cui all’articolo 33 del c.d. decreto “Sblocca Italia” (d.l. 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164), di competenza delle amministrazioni governative statali e le cui attribuzioni sono state ritenute costituzionalmente legittime dalla sentenza della Corte costituzionale, 13 giugno 2018, n. 126 (cfr. al riguardo L. DE LUCA, G. PIZZANELLI, *Rigenerazione di siti di interesse nazionale e tutela ambientale: i confini delle funzioni amministrative*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., pp. 309 ss.; P. UNGARI, *La disciplina sulle Aree di rilevante interesse nazionale. L’applicazione al sito di Bagnoli-Coroglio*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 2/2018, pp. 94 ss.).

¹⁷³ Cfr. l’ultimo Report sullo stato di avanzamento delle procedure di bonifica, pubblicato in data 15 febbraio 2021, sul sito istituzionale dell’ormai denominato Ministero della transizione ecologica (MITE), www.bonifiche.minambiente.it. Con il già citato decreto del Ministero dell’ambiente dell’11 gennaio 2013 è stato disposto il declassamento di 18 SIN a SIR. Per un’analisi sulle modalità procedurali attraverso cui si è giunti al predetto declassamento cfr. E. MASCHIETTO, *Siti di interesse nazionale e siti di interesse regionale: considerazioni sulla vecchia e nuova normativa*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.5, 2013, p. 493.

dell'articolo 244 del Codice, di ordinare l'adozione delle misure ritenute in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza del sito interessato, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale. Tale riparto di competenze risulta legittimo ove si consideri che la *ratio* del rapporto tra la disposizione normativa di cui all'articolo 244 e quella di cui all'articolo 252 è quella di assicurare che l'ente più vicino al luogo della contaminazione possa agire tempestivamente, non quella di sottrarre al Ministero dell'Ambiente la competenza ad agire attribuendola alla Provincia¹⁷⁴.

Quale sottoinsieme dei SIN si pongono i “*Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale*” di cui all'articolo 252-*bis* del Codice, ove la procedura di bonifica è propedeutica e finalizzata alla riconversione del sito per finalità industriali, all'uopo prevedendosi una cogestione tra MATTM e MISE¹⁷⁵. L'elemento di forza di questa procedura è quella di prefigurare un progetto di bonifica *ad hoc*, funzionale a quello della riconversione industriale e di consentire la trattazione integrata delle due fasi di un processo di riqualificazione industriale, ovvero la bonifica e la riconversione, determinando un notevole risparmio di tempi e costi nell'attuazione degli interventi. Infatti, gli interventi per la riconversione industriale di un'area non si limitano alla bonifica, ma propongono misure di rilancio economico, interventi di reindustrializzazione, l'insediamento di nuove iniziative industriali, il rafforzamento delle infrastrutture e l'individuazione delle nuove aree edificabili¹⁷⁶. Lo strumento previsto per addivenire contestualmente all'attuazione degli interventi di bonifica e di reindustrializzazione è quello

¹⁷⁴ Cfr. da ultimo Cons. St. Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301, con nota di V. STEFUTTI, *Bonifiche e individuazione del soggetto responsabile nei siti di interesse nazionale e riparto di competenze. Il fenomeno delle successioni societarie e delle c.d. contaminazioni storiche*, in www.dirittoambiente.net, la quale sul punto così commenta: “Come si vede, il Consiglio di Stato ha aderito alla tesi cd. bifasica, secondo cui il riparto di competenze non si fonda sull'inserimento o meno dell'area in un SIN, bensì sulle singole fasi del procedimento. Per quanto concerne la fase ontologicamente e giuridicamente preliminare alla bonifica (disciplinata, come si accennava, dall'art. 244, comma 2, TUA) questa resta in capo alla Provincia, e ciò per evidenti ragioni, stante che l'Ente di prossimità territoriale, proprio per tale sua natura, risulta strutturalmente meglio in grado, rispetto al Ministero, di individuare il responsabile dell'inquinamento. D'altra parte, se tale è la ratio del sistema normativo, ha ancora chiarito il Consiglio di Stato, fermo restando la competenza statale esclusiva per il procedimento di bonifica, la Provincia, come detto, può intervenire, in via d'urgenza, imponendo le misure necessarie di prevenzione ed adottando misure di messa in sicurezza d'emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale. Non vi è quindi dubbio che l'Ente provinciale debba ritenersi altresì competente a diffidare il soggetto responsabile a provvedere ai sensi del Titolo V della Parte Quarta del Codice. Al Ministero, di contro, giusta il disposto di cui all'art. 252 TUA, spetteranno in ogni caso la cura della fase di autorizzazione, controllo e supervisione degli interventi di bonifica”.

¹⁷⁵ L'articolo 252-*bis* del Codice è stato introdotto dal secondo correttivo (d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) e poi riscritto dall'articolo 4, comma 1, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. Destinazione Italia), al fine di consentire la stipula di accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica e di riconversione industriale e sviluppo economico produttivo nei siti. Per un'analisi sulla disciplina dei siti in parola, alla luce della sostituzione ad opera del d.l. n. 154/2013, si veda M.G. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, op. cit. In senso diffusamente critico sulle novità introdotte dal decreto Destinazione Italia cfr. S. PALMISANO, *Destinazione ignota. Di sicuro, lontano dall'Europa (note sul decreto “Destinazione Italia” in tema di bonifiche di Sin)*, in www.lexambiente.it.

¹⁷⁶ Cfr. G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, op. cit., pp. 137 ss.

consensuale dell'accordo di programma: come è stato detto, si tratta di un modello assai interessante, in quanto “*si consente ai privati di provvedere a proprie spese alla bonifica dell'area, senza pretendere una bonifica completa, e si offre come contropartita la possibilità di utilizzare l'area a fini industriali*”¹⁷⁷. Sono così previsti vantaggi sia procedurali che economici. Quanto a quest'ultimi, si prevede la possibilità che l'accordo contenga previsioni in merito ai “*contributi pubblici e le altre misure di sostegno economico finanziario disponibili e attribuiti*” (comma 1, lett. e), a cui però possono accedere solo i soggetti interessati non responsabili della contaminazione del sito¹⁷⁸.

L'accordo di programma di cui all'articolo in questione, oltre a rilevare quale strumento di adempimento volontario delle misure di riparazione ambientale, interessa da vicino l'oggetto della presente opera in quanto costituisce una ipotesi normativamente prevista – pur se specifica e settoriale – in cui il legislatore ha contemplato il rapporto tra bonifica e danno. Il comma 6 prevede infatti che “*L'attuazione da parte dei soggetti interessati degli impegni di messa in sicurezza, bonifica, monitoraggio, controllo e relativa gestione, e di riparazione, individuati nell'accordo di programma esclude per tali soggetti ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venir meno l'onere reale per tutti i fatti antecedenti all'accordo medesimo*”. Anche se a seguito delle modifiche apportate nel 2013 non è più previsto un richiamo espresso alla normativa sul danno ambientale dal quale ne discendeva che la realizzazione della bonifica escludesse l'azione di danno¹⁷⁹, il riferimento all'ampia nozione di “*riparazione ambientale*” potrebbe condurre a ritenere in essa ricompresa anche la riparazione per equivalente e quindi il danno. Ad ogni modo, paiono risultare ancora ad oggi calzanti le affermazioni sostenute in dottrina con riguardo alla disposizione previgente: “*La disposizione ha un grandissimo rilievo sistematico: nell'affermare che la realizzazione della bonifica esclude l'azione di danno, si propone il modello concettuale per cui la bonifica costituisce a tutti gli effetti un risarcimento in forma specifica del danno all'ambiente, che potrebbe essere seguito anche per tutta la disciplina delle bonifiche*”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 308.

¹⁷⁸ Sugli accordi nei procedimenti di bonifica cfr. F. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 726 ss.; C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Giuffrè, pp. 443 ss., cui si rimanda per gli approfondimenti bibliografici ivi riportati. Cfr. altresì S. SCARASCIA MUGNOZZA, *La bonifica dei siti contaminati: esperienze e prospettive*, op. cit., in cui sono riportati due esempi concreti di stipula di accordo di programma ex articolo 252-bis del Codice, ossia quelli relativi alle aree ex Lucchini Piombino e Trieste Servola.

¹⁷⁹ Il comma 7 dell'articolo 252-bis del Codice nella versione originaria così disponeva: “*In considerazione delle finalità di tutela e ripristino ambientale perseguite dal presente articolo, l'attuazione da parte dei privati degli impegni assunti con l'accordo di programma costituisce anche attuazione degli obblighi di cui alla direttiva 2004/35/CE e delle relative disposizioni di attuazione di cui alla parte VI del presente decreto*”.

¹⁸⁰ In questi termini, cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 308.

3.2. LA GRADUALE PROCEDURA DI BONIFICA: OBBLIGHI DERIVANTI DA FATTO ILLECITO, DA CONTRATTO E DA “CONTATTO”?

La procedura ordinaria di bonifica è scandita dall'articolo 242 del Codice in molteplici passaggi e deve essere integralmente eseguita in tutti i casi in cui sia presente una contaminazione. Prima di individuare le singole fasi in cui è possibile suddividere la procedura, preme svolgere delle considerazioni di carattere più generale, in linea con le riflessioni avviate nel primo Capitolo e con quanto in parte anticipato nelle premesse di questo Capitolo.

Nel primo Capitolo si introduceva la tematica della responsabilità ambientale inquadrandola nella più ampia responsabilità civile e da subito si poneva un problema di individuazione delle fonti da cui l'ordinamento fa discendere l'effetto giuridico risarcitorio, riscontrandole in particolare nell'illecito e nel contratto, senza dimenticarsi del “contatto”. Da qui seguiva un quesito in merito a quale fosse la reale “giustificazione” della responsabilità ambientale, ossia se il “responsabile” sia chiamato a riparare l'avvenuta compromissione delle matrici ambientali perché ha posto in essere un fatto (più precisamente, fattispecie) illecito, o perché ha violato le regole negoziali di un rapporto pregresso o ancora perché ha violato determinati obblighi di tenere un leale comportamento su cui si faceva affidamento. Ebbene, assunto un approccio non irrigidito sulla sicura riconducibilità della responsabilità ambientale alla fattispecie di cui all'articolo 2043 c.c., si sono potute già allora individuare delle ipotesi in cui il sistema normativo in materia ambientale pare offrire delle aperture verso forme di responsabilità più affini al contratto che non all'illecito.

Volendo per ora circoscrivere l'analisi alla tipologia di responsabilità ambientale che si sta approfondendo in questo Capitolo, ossia quella relativa alle misure di bonifica, si può affermare come tali aperture paiono riscontrabili con maggior sicurezza in relazione a tutte quelle ipotesi in cui il Codice dell'ambiente ammetta strumenti consensuali per addivenire al recupero delle aree compromesse. Si fa riferimento allo strumento dell'accordo di programma, già visto nell'ambito della procedura di cui all'articolo 252-*bis* del Codice, in relazione ai Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale, e che si tratterà più oltre anche con riferimento alla più generale procedura ordinaria che lo contempla nell'apposito articolo 246 del Codice.

Ulteriore spiraglio di carattere normativo, innalzabile a ipotesi esemplare della tesi che si sta tentando di dimostrare a seguito dell'interpretazione di recente offerta tanto dal giudice amministrativo quanto dal giudice civile, è quella prevista dall'articolo 245 del Codice, ossia l'assunzione o l'intervento volontario nella procedura di bonifica, con salvezza dell'azione di rivalsa nei confronti del responsabile ai sensi dell'articolo 253, comma 4, del Codice. La c.d. bonifica volontaria, come si vedrà più nello specifico a tempo opportuno, è stata qualificata dal

giudice amministrativo (cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019, n. 831) quale fattispecie riconducibile alla gestione di affari altrui ai sensi dell'articolo 2028 c.c., e pertanto alla categoria del c.d. quasi-contratto. Questa pronuncia, al di là dell'aspetto qualificatorio che è già di per sé estremamente rilevante ai fini che ci occupano, merita assoluta considerazione nella parte in cui argomenta l'operazione ermeneutica effettuata con l'espresso richiamo dell'"*affidamento tutelabile*" a un risultato di interesse pubblicistico¹⁸¹. All'indomani dalla pubblicazione di questa sentenza, in dottrina si è rilevato come "*L'amministrazione, in questo quadro, sarebbe la controparte di una sorta di "affidamento pubblicistico", in quanto destinataria di un obbligo (a questo punto di natura completamente civilistica e quasi contrattuale, stante la prescelta teoria dell'affidamento) assunto da parte del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica*"¹⁸². Ad allontanare ulteriormente dalla fattispecie dell'illecito il compimento degli obblighi di bonifica, in questo caso di assunzione volontaria, ha contribuito anche il giudice civile (cfr. Cass. civ., Sez. III, 22 gennaio 2019, n. 1573) ove, con riguardo alla successiva azione di rivalsa esercitabile nei confronti del responsabile dell'inquinamento, ha sostenuto che trattasi di "*obbligazione ex lege di contenuto non risarcitorio ma indennitario derivante non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento*".

Ebbene, non pare si stia compiendo operazione ermeneutica del tutto estrema ove si tenti di portare l'elemento dell'"*affidamento tutelabile*" oltre la specifica ipotesi della c.d. bonifica volontaria, per configurarlo anche in quei casi in cui o un inquinamento non si sia ancora verificato, in quanto le concentrazioni di contaminazione non siano ancora state superate, e quindi di illecito vero e proprio non può ancora discorrersi, oppure quando chiamati a porre in essere attività riparatorie siano soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento, quali sono il proprietario e il gestore del sito.

D'altronde, la procedura di bonifica è strutturata dal legislatore come un insieme di adempimenti che, solo ove compiuti nel pieno rispetto della normativa, consentono al soggetto che ha avviato la procedura di adempiere al proprio obbligo di bonifica. Essenzialmente, si tratta di una procedura a contenuto sostanzialmente obbligatorio che si compone di variegate attività scandite in diverse fasi e che chiama ad operare plurimi soggetti a diverso titolo e con distinto grado di

¹⁸¹ Testualmente il Tar Lombardia, Brescia, si è così espresso: "*Dal lato dell'amministrazione, l'impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile*".

¹⁸² Cfr. E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, in www.rgaonline.it, la quale legge tuttavia in chiave critica la soluzione ermeneutica cui è approdato il Tar Brescia, così concludendo il commento alla pronuncia in questione: "*In questo modo il soggetto non responsabile o parzialmente responsabile corre, quindi, il rischio di essere mantenuto sino alla fine stritolato all'interno del procedimento di bonifica, per un tempo magari lunghissimo e, nel migliore dei casi solo anticipando o, comunque, sopportando costi (si pensi anche solo ai costi dei consulenti tecnici o legali) difficilmente recuperabili e molto agevolmente contestabili da chi, pur avendo la parte del leone, si sia sottratto ai suoi obblighi nella fase iniziale. Il tutto, in barba sia ai principi di proporzionalità e sostenibilità sia al principio "chi inquina paga" nella sua accezione normativa più pura, nella quale – ancora – si deve credere*".

coinvolgimento, rispetto ai quali non pare si possa utilizzare una logica omnicomprensiva catalogando l'intera disciplina della bonifica all'interno dell'esclusiva categoria dell'illecito aquiliano¹⁸³.

Ciò detto, occorre quindi ora schematizzare la scansione logico-cronologica individuata dal Codice, con l'avvertimento che – al fine di non appesantire la presente trattazione con profili più prettamente procedurali – quella che segue è l'individuazione delle singole fasi della disciplina per comprenderne le relative funzioni, non mancando di cogliere i profili più critici, rinviando per un'analisi più puntuale alla lettura delle disposizioni contenute nell'articolo 242 e alla ricca e autorevole produzione letteraria in materia¹⁸⁴. La procedura di bonifica si compone pertanto delle seguenti fasi:

i) una prima fase di avvio della procedura volta a porre in essere “*misure di prevenzione*”, in presenza di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, e di cui bisogna dare comunicazione alle autorità competenti (comma 1)¹⁸⁵;

¹⁸³ Per rendere l'idea della complessa scansione procedimentale in cui è strutturata la procedura della bonifica è possibile richiamare la sentenza del Tar Marche, Ancona, Sez. I, 22 giugno 2012, n. 450 secondo cui: “*il procedimento di bonifica (...) si svolge attraverso un complesso iter procedimentale caratterizzato da fasi ben definite e collocate in sequenza propedeutica l'una (quella precedente) rispetto all'altra (quella successiva). In particolare alle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza segue l'elaborazione e l'approvazione del piano di caratterizzazione nonché l'avvio della procedura di analisi del rischio. All'esito di tali adempimenti viene redatto e approvato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente e, ove necessario, delle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. All'approvazione del progetto segue la fase esecutiva. Risulta quindi evidente che il procedimento entra in stallo se non viene conclusa una fase dello stesso propedeutica all'avvio della fase successiva*”.

¹⁸⁴ Cfr., sul punto, tra i tanti, F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., pp. 310 ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, pp. 264 ss.; F. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 717 ss. e, ID., *Bonifica di siti contaminati*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2021, pp. 494 ss.

¹⁸⁵ A livello definitorio, il Codice all'articolo 240, comma 1, lett. i) rende la seguente nozione di “*misure di prevenzione*”: “*le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*”. In dottrina, è stato rilevato come “*quelle previste dalla norma citata non sono vere e proprie misure di prevenzione, posto che l'evento pregiudizievole per le matrici ambientali, al momento della loro adozione, si è già verificato. Si tratta, piuttosto, di azioni (che potrebbero definirsi «misure immediate») finalizzate a contrastare e limitare l'espandersi dei potenziali effetti di inquinamento legati al verificarsi dell'evento contaminante*” (cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 314). A livello procedimentale, il comma 1 dell'articolo 242 del Codice testualmente prevede che “*Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione*”. Preme mettere in evidenza il rinvio, effettuato da quest'ultima disposizione, alla disciplina in materia di danno ambientale che presuppone un onere di immediata comunicazione, in caso di minaccia imminente di danno ambientale, al Comune, alla Provincia, alla Regione competente e al Prefetto. In linea generale, con riguardo a questa fase di avvio della procedura in dottrina si rileva come la stessa “*è lasciata alla valutazione del soggetto privato che dovrà valutare in autonomia innanzitutto se un determinato evento sia effettivamente in grado di contaminare un sito, anche solo potenzialmente e, in caso positivo, mettere in atto le misure di prevenzione che riterrà più opportune. (...) molti soggetti in perfetta buona fede ignorano l'esistenza di un obbligo di intervento e comunicazione così immediato, così che spesso decidono di attivare la procedura con diverse tempistiche, violando così la legge applicabile (...)*” (cfr. G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati*, op. cit., pp. 291-292).

ii) una seconda fase di c.d. “*indagine preliminare*”, in cui il soggetto dovrà verificare se l’evento abbia o meno provocato il superamento delle CSC (comma 2)¹⁸⁶;

iii) una terza fase di c.d. “*caratterizzazione*”, nel caso in cui le CSC risultino superate, volta a verificare l’effettivo livello di contaminazione del sito ed eventualmente preceduta dalle misure di prevenzione e dalle c.d. MISE, ossia misure di messa in sicurezza di emergenza (comma 3)¹⁸⁷;

iv) una quarta fase di c.d. “*analisi del rischio sito specifica*”, volta a determinare le CSR, ossia a comprendere quali siano i livelli di concentrazione massima accettabili per quel sito sulla base del suo effettivo utilizzo i quali, ove non superati in base ai risultati della caratterizzazione, portano alla positiva conclusione del procedimento (commi 4, 5 e 6)¹⁸⁸;

¹⁸⁶ Il comma 2 così dispone: “*Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo*”. In sostanza, con l’“*indagine preliminare*” il soggetto dovrà svolgere un’indagine sul sito per verificare se l’evento abbia o meno provocato il superamento delle CSC: se quest’ultime non risultano superate, con il ripristino della zona contaminata e la notizia tramite autocertificazione alle autorità competenti, il procedimento si conclude immediatamente, salvi i controlli da parte di quest’ultime; ove invece, le CSC risultino superate, il procedimento prosegue con la successiva fase volta alla predisposizione del “*piano di caratterizzazione*”. Si ricorda infatti, come già in precedenza esposto, che ai sensi dell’articolo 240, comma 1, lett. f), un “*sito non contaminato*” è innanzitutto “*un sito nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC)...*”.

¹⁸⁷ Il comma 3 così dispone: “*Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione*”. La “*messa in sicurezza di emergenza*” sarà oggetto di analisi di qui a breve; per un approfondimento su questa misura cfr. P.M. VIPIANA PERPETUA, *La messa in sicurezza d'emergenza: in particolare, i profili procedurali*, in *Amb. Svil.*, n. 10/2011.

¹⁸⁸ A livello definitorio, l’articolo 240, comma 1, lett. s) rende in questi termini la nozione di “*analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica*”: “*analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, condotta con i criteri indicati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto*”. Per un approfondimento sullo svolgimento dell’“*analisi del rischio*” cfr. V. GIAMPIETRO, F. GIAMPIETRO, *Analisi del rischio ed obiettivi di bonifica sostenibili e ragionevoli*, in *Amb. Svil.*, n. 2/2014. Sull’obbligatorietà della caratterizzazione e dell’analisi del rischio cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 31 luglio 2018, n. 766, secondo cui in base all’art. 240, comma 1, lett. e), Codice dell’Ambiente, in tanto è possibile definire un’area come «*sito contaminato*» in quanto essa sia stata fatta oggetto di una preventiva caratterizzazione, formalmente approvata dall’Autorità competente, avente le caratteristiche indicate nell’allegato 2 alla parte V del d.lgs. n. 152/2006, in attuazione della quale siano state pertanto effettuate delle campionature le cui analisi (condotte in base ai criteri di analisi di rischio indicati all’allegato 1 alla parte V del d.lgs. n. 152/2006) abbiano consentito di rilevare il superamento dei valori di CSR ed abbiano altresì consentito di delimitare l’area contaminata. Pertanto, l’analisi del rischio è un adempimento obbligatorio *ex lege* posto a carico del soggetto responsabile dell’inquinamento.

v) una quinta fase in cui, se le concentrazioni dei contaminanti presenti nel sito siano superiori alle CSR, si apre la bonifica vera e propria o la messa in sicurezza, operativa o permanente, con approvazione da parte delle autorità competenti degli interventi progettati (commi 7 e ss.)¹⁸⁹;

vi) ultimati gli interventi di bonifica autorizzati, l'intera procedura si chiude con la c.d. "certificazione di avvenuta bonifica" (comma 13).

Ebbene, la delineata scansione normativa, prevedendo molteplici passaggi, ha posto a livello operativo non pochi profili di criticità.

Innanzitutto, in linea generale, la procedura di cui all'articolo 242 del Codice si espone ad un rischio di eccessiva dilatazione dei tempi di conclusione della stessa, a scapito del tempestivo realizzo delle attività di bonifica¹⁹⁰.

In secondo luogo, le stesse definizioni e le plurime attività richieste dal legislatore spesso non permettono di separare tra loro le singole fasi, creando a livello operativo non pochi momenti di caotica sovrapposizione delle stesse. È quanto avvenuto ad esempio tra le "misure di prevenzione" e le "misure in sicurezza di emergenza" (MISE), le cui attività andrebbero tenute concettualmente distinte, non fosse altro in quanto solo le prime, ma non le seconde, potrebbero essere imposte anche al proprietario o al gestore non responsabili dell'inquinamento ai sensi dell'articolo 245, comma 2, del Codice¹⁹¹.

¹⁸⁹ Ai sensi dell'articolo 240, comma 1, lett. p), la "bonifica" vera e propria consiste nell'"insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)". Le "misure di sicurezza operativa" sono invece "l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione delle contaminazioni all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate" (lett. n). Infine, le "misure di sicurezza permanente" consistono nell'"insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici" (lett. o).

¹⁹⁰ In questo senso cfr. L. DE LUCA, G. PIZZANELLI, *Rigenerazione di siti di interesse nazionale e tutela ambientale...*, op. cit., p. 324; G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati...*, op. cit., p. 299.

¹⁹¹ Il legislatore ha quindi operato una distinzione tra le "misure di prevenzione" e le "misure di sicurezza d'emergenza": mentre le prime rappresentano degli interventi immediati da porre in essere al verificarsi dell'evento potenzialmente contaminante (secondo la definizione di cui all'articolo 240, comma 1, lett. i), le seconde sono richieste solo in situazioni di emergenza più gravi (secondo la definizione di cui all'articolo 240, comma 1, lett. m), ossia "in caso di eventi di contaminazione repentini". Inoltre, mentre le MISE sono imposte solo dopo che si sia riscontrato, a seguito dello svolgimento dell'analisi preliminare, il superamento dei valori CSC, le misure di prevenzione vengono adottate quando ancora non è possibile stabilire con certezza se vi sia stato o meno il superamento dei predetti valori, in quanto l'analisi preliminare non è ancora stata svolta. In terzo luogo, mentre a seguito dell'adozione delle MISE, gli interventi di bonifica veri e propri risultano essere meramente eventuali, ciò non vale per le misure di prevenzione. Sugli elementi di differenziazione tra le misure qui in questione cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., pp. 317 ss. Sulla distinzione tra le stesse in punto di soggetti obbligati nell'uno e nell'altro caso cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 20 novembre 2018, n. 1100 e Tar Veneto, Sez. III, 22 marzo 2018, n. 333 secondo cui: "il solo soggetto responsabile dell'inquinamento è tenuto, ai sensi del citato 242, ad eseguire (oltre alle misure di prevenzione, la cui definizione è contenuta nella lettera i) del citato articolo 240) anche le misure di messa in sicurezza di emergenza e le

In definitiva, con riguardo alla procedura ordinaria prevista dal legislatore codicistico, caratterizzandosi la stessa per essere una procedura complessa, articolata e rigida, in dottrina e tra gli operatori del settore si esprime una complessiva valutazione affatto positiva. In sostanza, si rileva che *“prima di poter procedere con la bonifica di siti contaminati debbano trascorrere diversi mesi (se non anni...), non potendo intervenire prima di aver ottenuto tutte le necessarie autorizzazioni. Va da sé che tali ritardi siano anche in contrapposizione con gli interessi stessi della salvaguardia dell’ambiente e delle risorse naturali”*¹⁹². Pur non essendo mancati sporadici e settoriali interventi del legislatore volti a semplificare in taluni casi la complessità procedimentale, non si può che condividere l’auspicio portato avanti da chi intravede quale dirimente soluzione l’attuazione da parte del legislatore di una profonda e organica revisione della disciplina sulla bonifica, contestualmente ad un’opera di armonizzazione tra quest’ultima e la disciplina sul danno, così da snellire e coordinare in maniera coerente le troppe definizioni e le troppe procedure, spesso duplicate nella Parte IV e Parte VI del Codice¹⁹³.

opere di bonifica. Il proprietario dell’area che non sia responsabile dell’inquinamento deve invece provvedere, ai sensi del menzionato comma 2 dell’art. 245, a dare comunicazione dell’inquinamento alla Regione, alla Provincia ed al Comune territorialmente competente, nonché ad attuare unicamente le “misure di prevenzione”, con esclusione delle più gravose misure costituite dalla messa in sicurezza d’emergenza e dalla bonifica (il cui obbligo di attuazione grava, in entrambi i casi, solamente sul soggetto responsabile dell’inquinamento)”. Tuttavia, più di recente lo stesso Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, con la pronuncia del 25 settembre 2019, n. 831 pare aver assunto un approccio più pragmatico ove ha sostenuto che le misure di prevenzione possono coincidere con le misure di messa in sicurezza di emergenza (*“Le misure di prevenzione sono quindi accostabili alla messa in sicurezza di emergenza per la comune finalità di contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici ambientali, e rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente. L’assimilabilità delle misure di prevenzione alla messa in sicurezza di emergenza trova una conferma testuale nell’art. 304 comma 1 del Dlgs. 152/2006, dedicato alla prevenzione del danno ambientale”*). Al riguardo, in senso critico rispetto a questa impostazione, in dottrina cfr. A. QUARANTA, *Per imporre le MISE al proprietario incolpevole è sufficiente che sia consapevole della contaminazione?*, in *Amb. Svil.*, n. 2, 1 febbraio 2020 e E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, op. cit., la quale ultima rileva che: *“Tale impostazione, con un pragmatismo molto accentuato, si pone sulla scia di coloro che hanno rilevato come in pratica tra le misure di prevenzione e le misure di sicurezza di emergenza possa esserci una coincidenza obiettiva. Ma tale coincidenza pratica, peraltro eventuale, ad avviso di chi scrive, non può giustificare una equiparazione tra tali – differenti – misure, né tra le posizioni del proprietario e del responsabile, certamente differenziate sotto un profilo giuridico in modo sostanziale”*. Ancora più di recente il giudice amministrativo si è espresso nel senso che il proprietario non responsabile sia tenuto non solo alle *“misure di prevenzione”*, ma anche alle *“misure di messa in sicurezza d’emergenza”* (cfr. Cons. St., Sez. IV, 15 settembre 2020, n. 5447 e 7 settembre 2020, n. 5372). In definitiva, l’assoggettabilità del proprietario o del gestore non responsabili alle MISE pare configurarsi in giurisprudenza quale questione del tutto aperta, pur a fronte del chiaro tenore della disposizione di cui all’articolo 245, comma 2, del Codice. Per un approfondimento ulteriore sulle MISE, è possibile rilevare come le stesse rientrino nella più ampia tematica dei regimi di emergenza ambientale e più nello specifico tra quei regimi propri e ordinari *“conformi alla fisiologia del sistema”*. La dottrina tende a distinguere quest’ultimi da quei modelli emergenziali che pongono invece tecniche derogatorie, quali sono ad esempio le c.d. ordinanze in deroga, le quali *“tendono talvolta a legittimare in nome dell’emergenza deroghe a divieti, standard o altro (...)”*. Cfr. al riguardo F. SALVIA, *Emergenza e tutela ambientale*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, 2015, Vol. III, pp. 1 ss.

¹⁹² Cfr. G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati...*, op. cit., pp. 306-307.

¹⁹³ Cfr. F. GIAMPIETRO, *MISE, MISU e misure di prevenzione: l’incertezza delle nozioni*, in *Amb. svil.*, n. 6/2018.

4. I SOGGETTI COINVOLTI TRA *RESPONSIBILITY* E *LIABILITY*

L'esposta complessità procedimentale dal punto di vista oggettivo ripercuote i suoi effetti anche sul versante soggettivo, ove si tratti di individuare i soggetti tenuti al compimento delle predette attività, nonché il grado di coinvolgimento e le singole operazioni ad ognuno richieste. Può anticiparsi sin d'ora come quella che si sta andando a trattare sia forse la questione più delicata dell'intera tematica afferente alla bonifica, sulla quale pare non si riesca a mettere mai un punto di chiusura, come dimostrano le costanti pronunce prodotte dell'Adunanza Plenaria al riguardo. Ancora una volta all'origine della complessità v'è una disciplina normativa che in maniera frastagliata chiama in causa plurimi soggetti i quali rivestono posizioni assolutamente variegate: il responsabile dell'inquinamento, il proprietario del sito, il gestore del sito, la stessa pubblica amministrazione. Per di più, rispetto alle difficoltà individuate con riguardo ai profili oggettivi della procedura i quali tuttavia sono racchiudibili nell'intelaiatura dettata da un solo articolo del Codice (articolo 242), salve le disposizioni più tecniche contenute negli allegati al Codice e nelle normative speciali, per individuare i soggetti coinvolti bisogna invece scorrere più volte diverse disposizioni di plurimi articoli (i più rilevanti paiono essere, oltre lo stesso articolo 242, gli articoli 244, 245, 251 e 253 del Codice). E ancora, si può sin d'ora facilmente constatare come termini quali "responsabile", "proprietario" e "gestore" vadano a delineare in maniera generica delle posizioni rivestite rispetto all'oggetto di tutela, non già delle figure dai contorni predefiniti, per cui l'individuazione specifica del singolo soggetto tenuto alle operazioni di bonifica non può che risentire del dinamismo dei traffici giuridici soprattutto in presenza di fenomeni di c.d. inquinamenti storici (si pensi ad esempio – come meglio si vedrà più oltre – ai fenomeni successivi). Infine, non pochi problemi pare porre l'intervento ultimo della pubblica amministrazione la quale, ove non individuati soggetti privati da coinvolgere, è tenuta essa stessa all'esecuzione delle misure di ripristino: in sostanza la stessa da ente controllore diventa soggetto esecutore.

A costo di peccare di ripetitività, per destreggiarsi in questa ulteriore complessità pare doveroso farsi assistere dai principi, questa volta ritornando però a quelli di gestione dell'ambiente (precauzione, prevenzione e "chi inquina paga") focalizzandoli nell'interazione tra loro. È ormai di dominio comune l'assunto per cui *"il regime di responsabilità istituito dalla direttiva 2004/35 si fonda sul principio di precauzione e sul principio «chi inquina paga»*. *A questo fine, tale direttiva impone agli operatori obblighi sia di prevenzione sia di riparazione*"¹⁹⁴.

Come è stato sostenuto, *"Rispetto al principio chi inquina paga, infatti, la logica preventiva sottesa alla disciplina ambientale europea giustifica una deviazione dalla semplice individuazione di un responsabile, al fine di rendere certe ed efficaci le misure che evitano il verificarsi o*

¹⁹⁴ Cfr. Corte giust. UE, Sez. II, 13 luglio 2017, C-129/16.

*aggravarsi dei danni all'ambiente, nella consapevolezza che la sola riparazione ex post (in forma specifica o per equivalente) rappresenti un rimedio inefficace sia sul piano dei costi che su quello della reale possibilità di ripristinare integralmente le matrici ambientali colpite dall'attività inquinante. L'intero impianto della Direttiva ELD deve essere letto alla luce della concorrenza di questo duplice indirizzo assiologico, in modo da far emergere il carattere polifunzionale della disciplina europea della riparazione del danno ambientale. Il principio "chi inquina paga" e quello di prevenzione introducono due strategie tra loro distinte e concorrenti, la cui concretizzazione sul piano normativo consiste in un complesso procedimento di gestione ed eliminazione degli effetti dell'inquinamento di cui le autorità amministrative nazionali si fanno carico, finalizzato a prevenire l'inquinamento (o quantomeno il suo aggravarsi) oltre che a traslarne il costo sull'effettivo responsabile. Il primo effetto della logica preventiva è quello di anticipare il coinvolgimento del privato ad un momento precedente il pieno accertamento giurisdizionale della sua responsabilità"*¹⁹⁵.

In sostanza, nell'addentrarsi nell'analisi dell'individuazione dei soggetti coinvolti nelle operazioni di bonifica è di assoluta utilità comprendere che un conto è individuare i soggetti tenuti a eseguire le misure di prevenzione e di riparazione (quali possono essere, oltre al responsabile, anche il proprietario e il gestore del sito), un altro è accertare la responsabilità in capo a colui che ha causato l'inquinamento e che ne dovrebbe quindi sopportare i costi (ossia il responsabile). Per rappresentare in maniera più tangibile la distinzione tra il momento dell'individuazione del soggetto tenuto ad eseguire misure di prevenzione e il momento dell'accertamento della responsabilità per inquinamento, la dottrina europea, ripresa da quella nazionale, si è rifatta alla diversa logica di *responsibility* e di *liability*, in linea con la distinta e concorrente strategia di tutela concretizzata dal principio di prevenzione e dal principio "chi inquina paga": la prima allude al coinvolgimento nella procedura di riparazione di ulteriori soggetti attraverso l'attribuzione di specifici obblighi di intervento; la seconda all'imputazione dei costi finali in capo a chi ha causato l'inquinamento¹⁹⁶. E, invero, il coinvolgimento di ulteriori soggetti chiamati a porre in essere misure di riparazione in via anticipata "è fedele alla funzione di prevenzione e, viceversa, tende ad allontanarsi dal principio "chi inquina paga"¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Cfr. A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit.

¹⁹⁶ Per la dottrina europea si confronti V. FOGLEMAN, *Landowner's liability for remediating contaminated land in the EU: Eu or national law?*, in *Env. Liability*, 2015, pp. 6 ss.; N.M. DE SADELEER, *The polluter-pays principle in EU law-bold case law and poor harmonisation*, in *Pro Natura: Festschrift Til HC Bugge*, 2012, pp. 405-419. Per la dottrina nazionale si veda A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit.; U. SALANITRO, *Il principio "chi inquina paga": responsibility e liability*, op. cit.

¹⁹⁷ In questi termini cfr. A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit.

4.1. IL SOGGETTO RESPONSABILE

Sulla scorta della logica suesposta, tornerà ora più facile comprendere gli obblighi posti innanzitutto in capo al primo destinatario della normativa in tema di oneri di bonifica, ossia il soggetto responsabile, per tale potendosi intendere colui che ha *“in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità”*¹⁹⁸.

Dalla lettura dell'articolo 242 del Codice emerge come gli obblighi posti a suo carico corrispondano a differenti fasi della procedura e possono essere distinti in tre tipologie: *a)* attività informative e conoscitive; *b)* interventi urgenti di contenimento della diffusione dei danni; *c)* attività di riparazione. Ricordando le varie fasi della procedura in precedenza esposte, il responsabile deve quindi: *i)* eseguire le *“misure di prevenzione”*, dandone comunicazione alle autorità competenti ed eseguire l'*“indagine preliminare”* (commi 1 e 2); *ii)* effettuare la *“caratterizzazione”* per la successiva *“analisi di rischi specifica”* (commi 3, 4, 5, e 6); *iii)* porre in essere le vere e proprie misure di riparazione (bonifica, messa in sicurezza operativa o permanente, ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale) di cui ai commi 7 e seguenti.

Ove a queste attività non provveda spontaneamente il responsabile di sua iniziativa, sarà l'Amministrazione a procedere all'individuazione dello stesso secondo la procedura di cui all'articolo 244 del Codice. Il presupposto per l'avvio di quest'ultima è costituito dall'accertamento del superamento dei valori CSC: *“Le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti”* (comma 1). Una volta ricevuta detta comunicazione, la Provincia deve attivarsi quanto prima al fine di *“identificare il responsabile dell'evento di superamento”*, con la precisazione recata dal Codice che a tal fine l'Amministrazione deve svolgere *“le opportune indagini”*, rendendo pertanto cogente l'obbligo di una corretta e completa istruttoria nella ricerca dell'effettivo responsabile dell'inquinamento¹⁹⁹. Qualora all'esito dell'istruttoria,

¹⁹⁸ Cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4119 e Sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756. Sulla necessità di “recuperare” un sistema di responsabilità per cui il soggetto *in primis* obbligato a farsi carico diretto ed esclusivo delle misure di intervento a tutela dell'ambiente debba essere colui che è stato individuato quale responsabile della contaminazione accertata cfr. E. GALLO, *Perché non si parla (quasi) mai del soggetto “responsabile” della contaminazione. Il caso del Petrolchimico di Mantova come auspicabile cambio di prospettiva*, in *Amb. Svil.* n. 10/2020, pp. 795 ss., la quale in particolare rileva che *“il responsabile della contaminazione ha potuto per anni trincerarsi dietro le, apparenti, incertezze normative, e le, necessarie, tempistiche della giustizia (e a quanto pare anche crogiolarsi nel “repetita iuvant”), magari complice anche un'Amministrazione non sempre coraggiosa, per non assumere in pieno tale ruolo con tutte le conseguenze”*.

¹⁹⁹ Sull'obbligo di un'effettiva e completa istruttoria per individuare il soggetto responsabile cfr. tra le tante Cons. St., Sez. V, 29 dicembre 2021, n. 8702; Cons. St., Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Cons. St., Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372; Cons. St., Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099 (con nota di M. BOMBI, *Siti inquinati (da ammoniaca e solfiti) e competenza alla messa in sicurezza dell'area*, in *Dir. giust.*, fasc.60, 2016 e di M. RUSSO, *“Chi inquina, paga?”: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di*

L'Amministrazione non riesca ad individuare il responsabile, e non provvedano né il proprietario del sito né altro soggetto interessato, sarà essa stessa a dover svolgere le operazioni di bonifica ai sensi dell'articolo 250 del Codice (comma 4). Se invece la Provincia riesca ad individuare il responsabile dell'inquinamento, lo diffida a provvedere alle relative operazioni con "ordinanza motivata" (comma 2), la quale non ha natura di ordinanza contingibile e urgente e ciò lascia aperta la questione della possibilità di disporre gli obblighi di bonifica tramite provvedimenti *extra ordinem*, anche se invero la giurisprudenza amministrativa è propensa per una preclusione in tal senso in ragione di dirimenti profili di competenza²⁰⁰.

In merito all'accertamento che l'Amministrazione è chiamata a compiere per addivenire all'individuazione del responsabile, vale la pena approfondire le considerazioni svolte nell'ambito del primo Capitolo ove, confrontando i principi generali e quelli ambientali in tema di responsabilità, già si anticipavano le regole per procedere all'iscrizione della responsabilità per oneri di bonifica.

risanamento ambientale, in Riv. Giur. Ed., fasc. 4, 2017); Cons. St., Sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525 (con nota di A. AMOROSO, *Nuovi rilievi del Consiglio di Stato sull'attività istruttoria volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in Riv. Giur. Amb., fasc.2, 2006, p. 319). Tra le molte pronunce di primo grado si vedano Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 17 dicembre 2009, n. 837 (con nota di R.F. IANNONE, *L'azione di bonifica non grava sul proprietario incolpevole del sito contaminato*, in Riv. Giur. Amb., fasc. 2, 2010, p. 380); Tar Valle d'Aosta, Aosta, 20 febbraio 2003, n. 17; Tar Piemonte, Torino, Sez. II, 26 marzo 2004, n. 17. In dottrina si può consultare M. VIPIANA PERPETUA, *L'istruttoria nei procedimenti di bonifica dei siti inquinati*, in Urb. App. n. 10/2010.

²⁰⁰ In merito al generale utilizzo del potere contingibile e urgente valga la pena osservare come lo stesso si configuri alla stregua di un rimedio residuale e atipico, utilizzabile soltanto laddove la legge non contempli un rimedio tipico, il quale in materia di sicurezza ambientale pare trovare referenti espressi nelle fattispecie di cui, appunto, all'articolo 244 del Codice (in tema di bonifica), nonché all'articolo 192 del Codice (in tema di rimozione di rifiuti). Tuttavia, mentre con riguardo a quest'ultima norma citata paiono sussistere maggiori spazi nonché aperture giurisprudenziali nell'ammettere un potere sindacale *extra ordinem*, quest'ultimo risulta più difficilmente attuabile in materia oneri di bonifica di cui agli articoli 244, a ciò ostando appunto profili di competenza. E infatti con riguardo alla fattispecie di abbandono di rifiuti di cui all'articolo 192 del Codice dell'Ambiente è possibile riscontrare la presenza di due orientamenti in parte difformi in seno alla giurisprudenza amministrativa. In base ad una prima prospettazione, "anche in materia di ordine di rimozione dei rifiuti ben può ricorrersi all'adozione di ordinanza contingibile ed urgente in presenza di una situazione di reale ed imminente pericolo per l'igiene pubblica e l'incolumità, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti previsti dall'ordinamento e, nella specie, con le misure previste dall'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, del quale può anche essere parzialmente richiamato, quanto agli obblighi ripristinatori imposti, il contenuto, in presenza di rifiuti speciali e pericolosi quali amianto, ...e al pericolo (tuttora attuale) di incendio dei medesimi" (cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. V, 10 settembre 2020, n. 3760; nello stesso senso Tar Campania, Napoli, Sez. V, 15 settembre 2020, n. 3823, 6 marzo 2018, n. 1409 e 1 febbraio 2016, n. 603). All'opposto, un secondo orientamento è fermo nel ritenere che l'ordinanza contingibile e urgente, in considerazione del suo carattere *extra ordinem*, può essere emessa solo allorché siano preclusi gli strumenti ordinari, quale ad esempio l'ordinanza in materia di rimozione dei rifiuti ex articolo 192 del d.lgs. n. 152/2006 (cfr. Cons. St., Sez. II, 1 luglio 2020, n. 4183; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 6 marzo 2020, n. 366; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 4 novembre 2014, n. 2637; Tar Campania, Napoli, Sez. V, 11 maggio 2010, n. 3683). Con riferimento alle norme in tema di bonifica dei siti inquinati (articolo 244 del Codice), invece, l'utilizzo dell'ordinanza contingibile e urgente pare ritenersi, in linea di principio, illegittimo "poiché il legislatore, per tali necessità, ha individuato nel c.d. Codice dell'ambiente una specifica competenza di cui è titolare l'Amministrazione provinciale la quale deve provvedervi con gli strumenti che l'ordinamento di settore appronta; d'altronde, l'uso dell'Ordinanza contingibile e urgente da parte del sindaco si pone, astrattamente, quale strumento di potenziale elusione della disciplina dettata dal Codice dell'ambiente il quale, individuando una specifica competenza e procedura sul punto, ha inteso attribuire al livello intermedio di amministrazione locale, l'adozione di provvedimenti quale quello per cui è causa anche nelle situazioni di urgenza" (cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 7 ottobre 2020, n. 1810, con nota di A.L. DE CESARIS, E. SERRA, *Ordinanze contingibili e urgenti e bonifica dei siti inquinati*, in www.rgaonline.it; Tar Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 14 dicembre 2017, n. 831). In argomento si confronti V. CINGANO, *Potere del Sindaco e inquinamento ambientale*, in *Amb. Svil.* n. 10/2019.

Quanto al profilo oggettivo, si rammenta come la causazione della contaminazione rappresenti un elemento costitutivo imprescindibile del sistema europeo di responsabilità ambientale, essendo questo volto a porre a carico del soggetto autore dell'inquinamento l'obbligo di adottare le misure di prevenzione e di riparazione previste dalla Direttiva in esame. Una spinta decisiva verso l'abbandono di forme di responsabilità da posizione proviene dal giudice comunitario, il quale con la pronuncia della Corte di giustizia, Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534/13 evidenzia come, ferma la facoltà degli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe, la responsabilità ambientale non possa prescindere, nell'interpretazione sistematica delle previsioni della Direttiva 2004/35/CE, quantomeno dall'accertamento del nesso causale tra l'evento di danno e la condotta dell'operatore²⁰¹. Quanto al procedimento logico che l'interprete deve seguire per ritenere che un determinato evento sia disceso da una certa condotta, in assenza di una definizione normativa del nesso di causalità in ambito civilistico e quindi nel settore ambientale, si ritiene che le norme a cui rifarsi siano quelle di cui agli artt. 40 e 41 c.p., con l'applicazione tuttavia del più mite standard della preponderanza dell'evidenza o del *“più probabile che non”*, piuttosto che quello *“dell'oltre ogni ragionevole dubbio”*, tipico del sistema penale. L'adozione di detto standard si proietta inoltre sul piano dei mezzi di prova utilizzabili, ammettendo la prova del nesso anche attraverso presunzioni semplici ex articolo 2727 c.c. quali la vicinanza al luogo ove insiste l'attività che ha causato l'inquinamento, la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate nell'area limitrofa e le sostanze utilizzate nel processo produttivo²⁰². Detti approdi ermeneutici in tema di accertamento del

²⁰¹ D'altronde, come è stato affermato, *“Una tutela ambientale più elevata non si verifica quando una normativa nazionale mantiene ovvero istituisce una responsabilità ambientale da posizione, bensì quando le misure preventive rispetto alla produzione del danno ambientale e le misure riparatorie in caso di evento già verificatosi risultano più mirate ed efficaci rispetto a quelle offerte dalla normativa europea. Ciò avviene quando una legislazione nazionale estende l'elenco delle attività professionali previste dall'allegato III della direttiva 2004/35/CE, ovvero quando si introducono negli ordinamenti nazionali una serie di meccanismi (presunzioni legali, fondi di garanzia, obblighi assicurativi) che consentono di individuare altri soggetti responsabili. Misure di questo genere possono incrementare il livello di protezione dell'ambiente — ed al contempo risultare compatibili con il principio in parola — se e solo se le scelte del legislatore nazionale risultano adeguatamente motivate sulla base di giudizi probabilistici corroborati dai migliori dati scientifici a disposizione, al momento dell'entrata in vigore della normativa interna”*. M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc.3, 2011, p. 719.

²⁰² La Corte di Giustizia, con la pronuncia del 9 marzo 2010, causa C-378/08 ha ritenuto compatibile con la direttiva 2004/35/CE il ricorso a prove di tipo presuntivo, in quanto quest'ultima non definisce le modalità di accertamento di un siffatto nesso, per cui tale profilo rientra nella competenza degli Stati che godono, nella fase di attuazione, di un ampio potere discrezionale. La neutralità della direttiva consente, quindi, al giudice nazionale di fare ricorso a strumenti presuntivi purché ancorati, in ossequio al principio del *“chi inquina paga”*, ad *“indizi plausibili”*. Sul punto cfr. G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, in *Urb. App.* 4/2020. E ancora si veda A. AMOROSO, *Nuovi rilievi del Consiglio di Stato sull'attività istruttoria...*, op. cit.; A. CARAPELUCCI, *“Chi inquina paga”*: il punto sulla responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati, in *Resp. civ. prev.*, 9, 2010, pp. 1885 ss.; D. DIMA, *Bonifica dei siti inquinati: criteri di imputazione e mezzi di accertamento della responsabilità*, in *Urb. App.* n. 11/2009; E. MANASSERO, *Una «vexata quaestio»: i requisiti minimi di prova per l'imputabilità del soggetto inquinatore*, in *Amb. Svil.* n. 5/2011; F. PERES, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.1, 2010, p. 156. Si registra in giurisprudenza un caso, invero abbastanza isolato, in cui il giudice civile pare discordarsi da questo regime di imputazione, giungendo a richiedere all'Amministrazione una prova da taluni definita diabolica, la quale avvicina il

nesso di causalità in materia ambientale non paiono essere stati rivoluzionati dalla più recente pronuncia della Corte di giustizia, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16 la quale, nel pronunciarsi sulla compatibilità della normativa ungherese con la Direttiva 2004/35/CE, ha ammesso la possibilità di prescindere dall'accertamento del nesso di causalità, in una fattispecie normativa che invero riguardava il proprietario del sito. Questa pronuncia infatti non pare aver voluto legittimare forme generalizzate di responsabilità da posizione, risentendo piuttosto delle peculiarità date dalla normativa all'attenzione del giudizio di rinvio pregiudiziale²⁰³.

Con riguardo al regime soggettivo di responsabilità per oneri di bonifica sussistono maggiori incertezze. Infatti, rispetto al sistema normativo previgente reso dal decreto Ronchi, il quale deponeva verso una responsabilità oggettiva, l'attuale dato normativo si espone a divergenti interpretazioni²⁰⁴. L'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997 assoggettava all'obbligo di bonifica "*chiunque, anche in maniera accidentale, cagioni il superamento ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione ambientale*" dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee in relazione alla particolare destinazione d'uso dei siti. Il venir meno della dizione "*anche in maniera accidentale*" nella disciplina resa dal Codice, da taluni – peraltro ritenuto un arretramento di tutela – ha fatto emergere differenti orientamenti in merito alla rilevanza o meno della colpa ai fini dell'accertamento della relativa responsabilità. A fronte di un orientamento che propendeva per una forma di responsabilità oggettiva, in continuità con la previgente disciplina e per un'esigenza di oggettivizzazione della responsabilità ambientale la quale indubbiamente agevola l'individuazione del responsabile della contaminazione, si registrava un

grado di certezza più al sistema penale che al più mite sistema civile: cfr. in tal senso Tribunale di Livorno del 13 aprile 2015, con nota di M. BENOZZO, *Il risarcimento del pregiudizio ecologico da attività industriale condotta in successione da più imprese: la prova diabolica del Tribunale di Livorno*, in *Nuova giur. civ. comm.* n. 12/2015.

²⁰³ Per un approfondimento sulla vicenda sottoposta al vaglio della Corte di giustizia nella causa C-129/16 cfr. C. PAGLIAROLI, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed estensione della responsabilità ambientale: le conferme contenute in una recente pronuncia*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 6, 2017, p. 1235B. Si consideri inoltre come all'indomani di questa pronuncia residuano rilevanti problemi interpretativi in merito all'effettivo regime di responsabilità che il giudice europeo abbia da ultimo voluto effettivamente ammettere, propendendosi piuttosto in dottrina per una lettura che respinge il sicuro accoglimento di una responsabilità da posizione. Cfr. in questo ultimo senso C. CARRERA, *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio "chi inquina paga"*, in *Urb. App.* n. 6/2017, pp. 815 ss., il quale propende per una lettura che scarta il riferimento ad una responsabilità da posizione nell'interpretazione della sentenza del Corte di giustizia del 13 luglio 2017, ritenendo piuttosto che "*Si deve quindi ragionevolmente concludere per una lettura della sentenza che valorizza l'affermazione (par. 58) secondo cui la normativa ungherese "ha la finalità di evitare una carenza di diligenza da parte del proprietario e di incoraggiare lo stesso ad adottare misure e a sviluppare pratiche idonee a minimizzare i rischi di danni ambientali": infatti se ne ricava che il proprietario può essere coinvolto nel risarcimento del danno ambientale solo se egli è stato negligente, cioè non ha attivato le cautele idonee a prevenire ed evitare il danno ambientale. Si perviene quindi ad una responsabilità da posizione di garanzia (nella forma della posizione di controllo) per omessa vigilanza sul comportamento dell'utilizzatore*".

²⁰⁴ Sulla generale tematica del criterio soggettivo di ascrizione della responsabilità in tema di bonifica in dottrina si confronti M. BENOZZO, *La responsabilità oggettiva del danno ambientale nel Codice dell'Ambiente*, in *Amb. Svil.* n. 10/2011; R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali...*, op. cit.; L. PRATI, *I criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati dopo il D.Lgs. n. 152/2006*, in *Amb. Svil.* n. 7/2006.

orientamento divenuto maggioritario, il quale invece interpretava le norme del Codice a favore di un criterio soggettivo di imputazione della responsabilità, rinvenendo il proprio fondamento nel principio comunitario “chi inquina paga”, oltre che nell'articolo 2043 c.c. in tema di responsabilità extracontrattuale soggettiva, attraverso una lettura combinata degli articoli 242 e 311 del Codice. Tuttavia, quest'ultima norma, dettata in tema di responsabilità per danno ambientale, la quale si poteva utilizzare quale argomento in favore della previsione della colpa, a seguito della c.d. legge europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 97) diversifica ora i regimi di responsabilità introducendo un sistema di responsabilità oggettiva per le attività pericolose. Pertanto, la questione del regime di responsabilità per oneri di bonifica, sotto il profilo dell'imputazione soggettiva, non può considerarsi del tutto risolta, permanendo un interrogativo in merito: alla possibilità di rinviare all'originario criterio colpevolistico dell'articolo 2043 c.c.; oppure indirizzarsi verso una diversa soluzione che garantirebbe uniformità alla complessiva responsabilità ambientale, ossia utilizzare il criterio differenziato previsto per il danno ambientale, contemplando anche per l'imposizione delle operazioni di bonifica una responsabilità oggettiva per le attività pericolose e una colposa per le attività non pericolose²⁰⁵; oppure ancora propende per l'interpretazione secondo cui “*il legislatore abbia voluto applicare per tutta la disciplina della bonifica il regime più rigoroso di piena responsabilità oggettiva per tutti i casi di bonifica*”²⁰⁶.

4.1.1. SEGUE: FENOMENI SUCCESSORI E ASSETTI SOCIETARI

L'individuazione del soggetto responsabile della contaminazione risente fortemente del trascorrere del tempo in presenza di una lesione, quale è quella all'ambiente, che si caratterizza per la sua permanenza, e delle conseguenti modifiche soggettive che detta figura può intanto subire prima di aver posto in essere le dovute misure riparatorie.

A venire in gioco sono innanzitutto i fenomeni successivi *mortis causa*, ponendosi la questione della trasmissibilità agli eredi degli obblighi di bonifica facenti capo al *de cuius*, cui in giurisprudenza si tende a dare risposta affermativa, stante la natura ripristinatoria di quest'ultimi la cui violazione dà luogo appunto ad un illecito permanente. A supportare tale assunto, v'è inoltre la considerazione per cui, se la *ratio* della normativa in tema di bonifica è quella di far gravare su

²⁰⁵ A favore di quest'ultima soluzione in dottrina si è espresso U. SALANITRO, *Il principio “chi inquina paga”*: *responsibility e liability*, op. cit.

²⁰⁶ Cfr. in tal senso A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit. Nel senso di una responsabilità oggettiva in giurisprudenza si è da ultimo espresso Cons. St., Sez. IV, n. 172/2021 cit. secondo cui gli obblighi di bonifica ambientale non richiedono che sia ravvisabile in capo al responsabile dell'inquinamento un coefficiente soggettivo di colpevolezza, il quale è invece richiesto dall'art. 192 del Codice al fine di ordinare al proprietario del sito interessato dall'abbandono incontrollato di rifiuti la rimozione degli stessi. La differenza sussistente tra tale situazione e quella divisata dagli artt. 242 e 244 del Codice è che in questo secondo caso si è in presenza di una contaminazione ambientale (con o senza presenza di rifiuti da asportare), la quale giustifica l'inasprimento della responsabilità, che scatta in presenza del mero riscontro di una condotta attiva od omissiva causativa del danno ambientale, e prescindere dal riscontro di un coefficiente di colpevolezza.

colui che ha beneficiato economicamente di una attività nociva i costi del ripristino, risulterebbe coerente che anche gli eredi che beneficiano in via successoria dei profitti tratti con tale attività ne sopportino i costi, potendo d'altronde detti costi essere sempre circoscritti al limite del loro arricchimento con l'accettazione del beneficio di inventario²⁰⁷.

Rilevano in secondo luogo le successioni societarie, prima tra tutte quella a titolo universale quale è la fusione per incorporazione, la quale al pari della successione *mortis causa*, comportando l'estinzione soggettiva del responsabile, permette il fenomeno della traslazione dell'obbligo di bonifica a carico del successore. E così l'Adunanza Plenaria n. 10/2019, oltre ad affermare – come visto – la sussistenza dell'obbligo di bonifica anche prima che la stessa fosse procedimentalizzata dal decreto Ronchi, ha sancito che le attività di bonifica possono essere imposte alla società non responsabile dell'inquinamento che sia subentrata nella precedente società per effetto di fusione per incorporazione. Ciò si spiega in base al fondamento logico alla base del brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, cui è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui la fusione, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone nondimeno sul piano economico-sostanziale una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale. Se così non fosse si consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società.

Diversa dal caso della successione a titolo universale è invece l'ipotesi della cessione del ramo d'azienda, la quale non determina una vicenda estintiva né a livello soggettivo, né a livello oggettivo, per cui permangono in capo al cedente le obbligazioni già gravanti sul medesimo prima della cessione, ivi compresi gli obblighi di bonifica per fenomeni di contaminazione che si siano verificati in epoca antecedente alla cessione²⁰⁸.

²⁰⁷ Cfr. Tar Piemonte, Torino, Sez. I, 31 ottobre 2020, n. 653, commentata in senso critico da E. MASCHIETTO, *Gli enti locali esenti da responsabilità ambientale, gli eredi no?*, in www.rgaonline.it, dicembre 2020, n. 16 e da C. VIVIANI, S. ABELLONIO, *Il responsabile della contaminazione e la trasmissibilità agli eredi degli obblighi di bonifica*, in *Amb. Svil.* n. 2/2021, le cui considerazioni si appuntano in particolare sul riferimento all'accettazione con beneficio di inventario, rilevando entrambi i commenti come questo istituto presupponga che l'erede abbia percezione della sussistenza dei debiti a carico del *de cuius*, percezione che parrebbe difficilmente configurabile rispetto ad obblighi di bonifica riferiti a contaminazioni risalenti nel tempo, le quali potrebbero non essere ancora state scoperte. V'è poi da rilevare che la predetta pronuncia sul punto si limiti ad affermare la trasmissibilità *mortis causa* dell'obbligo di bonifica di cui all'articolo 244 del Codice, rimanendo impregiudicate, e destinate ad un futuro accertamento, le susseguenti questioni relative alla concreta individuazione degli eredi stessi nonché alla ricostruzione della specifica responsabilità (“*Ne consegue che il provvedimento impugnato deve essere annullato anche nella parte in cui ha escluso, in linea di principio ed astrattamente, la responsabilità degli eredi Ricca e Borbone, fermo restando l'onere per l'amministrazione che intenda coinvolgerli nel procedimento sia di identificarli correttamente, come effettuato nel 2015, sia di ricostruirne la specifica responsabilità, ad oggi non indagata in sede amministrativa*”). In giurisprudenza cfr. altresì Cons. St., Sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 622 e Sez. II, 6 maggio 2021, n. 3535; Tar Pescara, Sez. I, 23 marzo 2019, n. 86.

²⁰⁸ Cfr. da ultimo la sentenza del Cons. St., Sez. IV, 1 aprile 2020, n. 2195 (con note di V. CAVANNA, *Con la cessione d'azienda non “passa” la responsabilità per l'inquinamento del sito*, in *Amb. Svil.* n. 5/2020 e di V. STEFUTTI, *Bonifiche ed individuazione del soggetto responsabile nei siti di interesse nazionale e riparto di competenze. Il fenomeno delle successioni societaria e delle c.d. contaminazioni storiche*, in www.dirittoambiente.it).

Identico principio vale anche nel caso di cessioni societarie da un gruppo all'altro: come di recente il giudice amministrativo ha potuto approfondire, in caso di gruppi societari la responsabilità (anche ambientale) ricade sulla *holding* del gruppo, anche se a commettere i fatti sia stata una società controllata poi ceduta ad un altro gruppo societario²⁰⁹. L'intento finale perseguito con detta statuizione pare essere quello di impedire che attraverso formali modifiche soggettive degli assetti societari (si pensi al fenomeno delle c.d. scatole cinesi) si addivenga all'elusione degli obblighi ambientali ricadenti sul responsabile, con conseguente riversamento dei costi sull'intera collettività. Il percorso argomentativo seguito fa leva sulla concezione sostanzialistica d'impresa, applicandola al principio "chi inquina paga" e alla responsabilità ambientale. È stata quindi ritenuta applicabile la concezione sostanzialistica d'impresa contemplata dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui è possibile considerare il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, per cui per gli illeciti commessi dalle società operative la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza e quindi da escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse. Il principio sostanzialistico pertanto impone di non fermarsi a verificare chi abbia materialmente posto in essere la condotta inquinante, ma di indagare se soggetti che non abbiano materialmente inquinato abbiano comunque avuto un ruolo direzionale, decisionale e di controllo sulla situazione inquinante e sul soggetto agente e se tale soggetto abbia tratto dei vantaggi o degli utili dall'attività inquinante, quali distribuzioni di dividendi o risparmio di spesa.

In definitiva, cercando di tirare le somme in punto di individuazione del soggetto responsabile può considerarsi come lo stesso sia colui alla cui attività (commissiva o omissiva) sia riconducibile l'effetto negativo sulla matrice ambientale considerata, non rilevando a tal fine eventuali operazioni che senza comportare effetti estintivi (com'è invece il caso della successione a titolo universale) producano un mero fenomeno modificativo degli assetti societari, permanendo in ogni caso la responsabilità della società capogruppo per le attività poste in essere dalle sue controllate.

4.2. IL GRADO DI COINVOLGIMENTO DEL PROPRIETARIO C.D. INCOLPEVOLE

L'impianto normativo fino a ora analizzato pare chiaro nell'individuare il responsabile quale soggetto chiamato a porre in essere le misure di prevenzione e di ripristino ambientale nonché colui che per primo ne dovrebbe sopportare i costi finali. Tale evidenza è stata spesso, se non del tutto

²⁰⁹ Cfr. da ultimo la sentenza del Cons. St., Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301 (con note di V. CAVANNA, *Gruppi di imprese: responsabilità della controllante per l'inquinamento del sito cagionata dalla controllata*, in *Amb. Svil.* n. 6/2020 e G. TOMEI, L. PANERAI, *Il criterio di individuazione del responsabile della condotta inquinante nei siti di interesse nazionale*, in *Danno resp.* n. 1/2021).

dimenticata, quantomeno bypassata ove l'individuazione dello stesso fosse risultata difficoltosa e una lettura interessata delle ulteriori norme del Codice avesse permesso di indirizzare più convenientemente i poteri accertativi verso quel soggetto che, da destinatario secondario di residuali obblighi, è divenuto primo e unico destinatario degli oneri di bonifica e a carico del quale in sostanza finivano per rimanere i costi finali: si tratta della nota figura del c.d. proprietario incolpevole²¹⁰. La ragione, da non potersi tuttavia considerare giustificativa, di questo capovolgimento di responsabilità è di facile intuizione: la proprietà è in atti e non abbisogna di prove se non documentali; la responsabilità va accertata già solo nei fatti. Come è stato affermato, *“alla fine, è più semplice attaccare chi è presente sul sito, e plausibilmente capiente, piuttosto che andare a cercare chi si nasconde dietro passaggi societari o politiche industriali datate, a volte articolate, o susseguirsi di norme non sufficientemente dirette, e comunque non sente la pressione di un territorio che non gli appartiene e con il quale non ha alcuna necessità di “andare d'accordo”. La proprietà è in atti. Non richiede grossi sforzi di accertamento. La responsabilità, soprattutto nell'articolato contesto normativo, storico, societario, industriale italiano, sicuramente è un elemento ben più complesso da appurare”*²¹¹.

Volendo procedere con ordine, v'è innanzitutto da ricostruire il grado di coinvolgimento che l'assetto normativo recato dal Codice richiede al proprietario del sito, potendosi individuare tre graduate forme di intervento in capo a quest'ultimo, le quali paiono in sintesi qualificarlo in termini di: *i)* esecutore in via preventiva (artt. 245, comma 2, primo inciso e 240, comma 1, lett. i); *ii)* interventore volontario (artt. 245, comma 2, secondo inciso e 253, comma 4, secondo inciso); *iii)* effettivo e sostanziale liquidatore finale (artt. 250 e 253). Ognuna di queste raffigurazioni ha sollevato delle peculiari questioni, ma su tutte la più problematica pare indubbiamente essere la terza.

In primo luogo, nella sequenza delle operazioni di bonifica scandita dall'articolo 242 del Codice, l'unica immediatamente richiesta al proprietario è quella afferente alle *“misure di*

²¹⁰ La letteratura sulla figura del c.d. proprietario incolpevole è la più sterminata, avendo da sempre sollecitato un notevole impegno interpretativo per definirne ruolo, contenuti e perimetro di responsabilità; tra i plurimi contributi si veda: G. ATZORI, *Chi (non) inquina, paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole*, in *Amb. Svil.* n. 10/2015; A. CARAPELUCCI, *“Chi inquina paga”: il punto sulla responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati*, in *Resp. civ. prev.*, 9, 2010, 1885 ss.; F. CASTOLDI, *La responsabilità dei soggetti coinvolti nelle operazioni di bonifica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, pp. 515 ss.; V. CINGANO, *La responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario*, in *Foro amm. TAR*, fasc.3, 2011, p. 837; V. CORRIERO, *La «reponsabilità» del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.12, 2011, p. 2440B; L. FRIGERIO, *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.1, 2010, p. 153; E. MASCHIETTO, *La posizione del proprietario incolpevole nei procedimenti di bonifica e risanamento ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.2, 2013, p. 0252B; F. PERES, *Obbligo di bonifica e proprietario non responsabile*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.1, 2006, p. 37; F. VANETTI, E. ALOTTO, *Il punto sulle responsabilità del proprietario incolpevole rispetto agli interventi di bonifica*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.3-4, 2012, p. 0435B.

²¹¹ E. GALLO, *Perché non si parla (quasi) mai del soggetto “responsabile” della contaminazione...*, op. cit., p. 798.

prevenzione” di cui alla lett. i) del comma 1 dell’articolo 240. Come in precedenza accennato, a fronte del chiaro dettato legislativo, permane tra i giudici amministrativi un contrasto interpretativo sull’estensione del concetto “*misure di prevenzione*” a cui il proprietario sarebbe comunque obbligato, facendovi rientrare anche le diverse e più gravose misure di “*messa in sicurezza di emergenza*” (MISE)²¹².

In secondo luogo, il proprietario del sito, ove non si limiti a comunicare e attuare le misure di prevenzione, può procedere oltre e assumere la veste di interventore volontario per l’esecuzione delle misure di bonifica vera e propria, ove in via facoltativa intervenga “*in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell’ambito del sito in proprietà (...)*” (art. 245, comma 2, secondo inciso). Le ragioni private per cui un soggetto non obbligato, oppure obbligato solo per una parte, assuma con il proprio comportamento l’impegno a eseguire un complessivo intervento di bonifica possono essere le più varie (ad esempio, evitare l’onere reale connesso alle opere di bonifica, se realizzate dall’amministrazione; eseguire accordi transattivi stipulati con i veri responsabili dell’inquinamento; tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie)²¹³. Anche in questo caso, come nel precedente, si assiste a un’estensione della responsabilità del proprietario per via pretoria, andando a leggere la posizione soggettiva di volta in volta delineata dal Codice in capo al proprietario – in questo caso specifico, una situazione giuridica soggettiva avente consistenza di “*facoltà*” – come ricomprendente ulteriori attività integrative. E infatti il giudice amministrativo ha precisato che, a seguito di tale adesione volontaria, il proprietario sarà obbligato a portarla a compimento senza potersi limitare a eseguire la messa in sicurezza e la redazione del piano di caratterizzazione, assumendosi così il rischio che l’entità delle misure da effettuare come determinate a seguito dell’analisi di rischio e dell’approvazione del progetto di bonifica sia superiore a quella inizialmente prevista²¹⁴. Ancora più di recente – come in precedenza detto – il

²¹² Al riguardo si rinvia a quanto già rappresentato in chiusura del paragrafo 3.2. di questo Capitolo e più nello specifico approfondito in nota 56, con rimando anche ai riferimenti giurisprudenziali e dottrinali ivi contenuti.

²¹³ Cfr. in tal senso Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019, n. 831. Anche in dottrina si evidenzia come “*Spesso infatti il proprietario/gestore, in assenza (o in attesa) di individuazione del soggetto inquinatore, ha comunque interesse ad attivarsi nel contesto del procedimento di bonifica avviato con la comunicazione o avviatosi per iniziativa delle Autorità. Le fasi antecedenti alla realizzazione degli interventi, ossia la verifica dell’effettiva contaminazione a carico dell’area e la definizione e la scelta del tipo di interventi da attuare, sono destinate ad incidere sia sulla fruibilità dell’area, in termini di compatibilità con la stessa prosecuzione dell’attività produttiva, sia sui costi di risanamento, che, come ricordato, il proprietario potrebbe essere chiamato a sopportare in applicazione del meccanismo dell’onere reale*” (cfr. E. POMINI, *L’individuazione degli obblighi di intervento a carico del proprietario « incolpevole » (... e « volontario »)*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.1, 2013, p. 95). Sull’obbligo di portare a termine l’attività di bonifica volontariamente intrapresa cfr., ancor più di recente, Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 24 gennaio 2022, n. 156; Cons. St., IV, 26 luglio 2021, n. 5542.

²¹⁴ Cfr. Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035, con note di segno opposto, di favorevole accoglimento la prima e in senso critico la seconda, di S. DI ROSA, *Bonifiche: il proprietario che «decide» non può ripensarci*, in *Amb. Svil.*, n. 1, 2011, pp. 25 ss. e F. VANETTI, *Obbligo di bonifica: sussiste anche nei confronti di un soggetto non responsabile che interviene volontariamente?*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.3-4, 2011, p. 0537B. In senso critico rispetto a

giudice amministrativo è giunto a qualificare l'intervento volontario in termini di gestione di affari altrui che, in applicazione analogica della norma generale di cui all'articolo 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento²¹⁵. Per rifarsi di quanto spontaneamente eseguito, il Codice all'articolo 253, comma 4, concede tuttavia al proprietario l'azione di rivalsa “*per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito*”, i cui caratteri sono stati di recente tratteggiati dal giudice di legittimità, configurandola quale diritto di natura non già risarcitoria ma indennitaria, derivando non da fatto illecito ma dal fatto obiettivo dell'inquinamento²¹⁶.

Infine, se nei due casi precedenti il proprietario è tenuto o si attiva volontariamente rispettivamente per l'attuazione di misure di prevenzione o di vere e proprie misure di bonifica le quali si traducono in obblighi di fare, v'è a chiusura del sistema di responsabilità per oneri di bonifica una più ampia obbligazione di dare a suo carico, ciò che porta ad interrogarsi sulla sua *liability* in relazione ai costi finali. Il meccanismo logico seguito e procedimentalizzato dal legislatore per addivenire a tale risultato è il seguente: l'Amministrazione, nell'impossibilità di individuare soggetti responsabili e nell'evenienza che non provvedano il proprietario o altri soggetti interessati, deve essa stessa realizzare gli interventi di bonifica (articolo 250 del Codice); sul presupposto che tali interventi pubblici abbiano incrementato il valore del fondo e che quindi il proprietario fruisca di un bene arricchito con fondi a carico della collettività, si è prevista una sorta di “responsabilità patrimoniale indiretta” gravante non già sull'intero patrimonio del proprietario,

questo orientamento, anche E. POMINI, *L'individuazione degli obblighi di intervento a carico del proprietario « incolpevole » (... e « volontario »)*, op. cit. V'è da segnalare il diverso orientamento espresso invece dal Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768 (con nota di L. PRATI, *La bonifica avviata volontariamente si può sempre interrompere*, in *Amb. Svil.*, 2014, 10, pp. 703 ss.), secondo cui “*La procedura indicata, proprio perché fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga, come nel caso di specie, l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del d.l.vo 2006 n. 152*”.

²¹⁵ Cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 831/2019 cit., con nota di E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, cit., la quale in senso critico sul punto rileva come “*La negotiorum gestio civilistica poteva assumere un qualche significato nell'ambito dei procedimenti di bonifica nei limitatissimi casi in cui tutte, e si sottolinea tutte, le caratteristiche tradizionali dell'istituto fossero state rispettate: quando l'interessato (non obbligato a nessun intervento e, pertanto, non il proprietario incolpevole) assuma la gestione di affari altrui, consistente nell'intraprendere utilmente un procedimento ambientale (utiliter coeptum), volontariamente e scientemente (animus aliena negotia gerendi) e in assenza dell'intervento da parte del soggetto responsabile (absentia domini), nei limiti in cui e fino a che tale soggetto non sia in grado di provvedervi da se stesso. Riportato in ambito ambientale, tale caso poteva probabilmente essere applicabile alle attività elementari gestibili da un soggetto terzo interessato (il famoso vicino che vedesse un inquinamento repentino sul sito del vicino assente), limitatamente alle fasi necessarie (quindi, ad esempio, provvedendo all'adozione di misure precauzionali) e, certamente, al di fuori delle ipotesi normativamente previste. Ma certamente questa non è la fattispecie portata all'esame del TAR Brescia*”.

²¹⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. III, n. 1573/2019 cit. con note di E. BRUNO, *Bonifica di sito inquinato, come si ripartiscono le spese tra proprietario e responsabile dell'inquinamento*, in *Diritto & Giustizia*, fasc.14, 2019, p. 6; L. LAMOLA, *Bonifica di sito inquinato, rivalsa del proprietario incolpevole ed esclusione della responsabilità solidale con il responsabile dell'inquinamento*, in www.rivistadga.it; U. SALANITRO, *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, in *Il Corr. giur.*, n. 10, 1 ottobre 2019. La qualificazione dell'azione di rivalsa in questione in termini di azione a tutela di un diritto di natura indennitaria comporta l'inapplicabilità delle regole della responsabilità extracontrattuale, da quelle in tema di prescrizione e solidarietà, a quelle sui criteri di imputazione della responsabilità.

ma sulla *res* a lui appartenente “nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi” (articolo 253, comma 4, del Codice)²¹⁷. Gli strumenti giuridici utilizzati a tale scopo sono l’onere reale (articolo 253, comma 1) e il privilegio speciale immobiliare (articolo 253, comma 2)²¹⁸. Pertanto il legislatore, servendosi di strumenti civilistici riconducibili all’istituto della proprietà, ha individuato un mezzo indiretto per indurre il proprietario che non voglia veder limitato l’uso del suo bene, se non addirittura la sua perdita, a farsi carico delle spese di ripristino ambientale²¹⁹. Detto meccanismo, di sostanziale imputazione dei costi finali, è stato accostato al fenomeno espropriativo, andando in ultima analisi a sacrificare il patrimonio di un soggetto per il perseguimento di un interesse pubblico, e conseguentemente ha posto una questione di bilanciamento di interessi tra il diritto di proprietà *ex* articolo 42 Cost., di cui si richiama la

²¹⁷ Sulla qualificazione della responsabilità del proprietario ai sensi dell’articolo 253 del Codice in termini di “responsabilità patrimoniale indiretta” cfr. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 18 settembre 2012, n. 958 (con nota di R. ROTIGLIANO, *Ancora sui presunti obblighi di fare in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm. TAR* 2012, fasc. 09, p. 2909).

²¹⁸ Mentre l’istituto del privilegio speciale immobiliare che assiste la bonifica non ha suscitato particolare interesse, trovando definizione e disciplina nel Capo II del Libro VI del c.c., diversa è la situazione nel caso dell’onere reale, trattandosi di istituto che difetta di una disciplina positiva di carattere generale e che trova nell’articolo 253 del Codice una delle rare occasioni in cui viene evocato dal legislatore. In dottrina, l’onere reale è stato definito come un’obbligazione legale legata alla *res*, una garanzia reale atipica che può consistere in un dare o in un *facere* e che grava sul proprietario o sul titolare di un diritto reale di godimento dell’immobile onerato. Caratteristica principale dell’onere reale, intimamente connessa alla sua stessa natura, è la successione automatica nel rapporto dal lato passivo determinata dal semplice passaggio ad altri del bene onerato, dovendo il terzo subentrante rispondere verso l’avente diritto anche delle prestazioni maturate prima dell’acquisto. Per un approfondimento sull’onere reale di cui all’articolo 253 del Codice cfr. E. POMINI, *L’onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.6, 2010, p. 1015. Sul regime giuridico del bene cui è apposto l’onere reale cfr. S. BOCCHINI, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Sulla circolazione del sito gravato da onere reale e sulla tutela dell’acquirente cfr. C. FAVILLI, *Profili civilistici. Della circolazione delle terre inquinate. La tutela dell’acquirente incolpevole di siti contaminati*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit.; ID., *Circolazione dei siti contaminati e tutela dell’acquirente incolpevole*, in *Resp. Civ. Prev.*, fasc.6, 1 giugno 2019, p. 1836; P. FIMIANI, *Obblighi e tutele nella circolazione dei siti inquinati*, in *Giustizia Civile*, fasc.7-8, 2013, p. 1513.

²¹⁹ Sull’utilizzo in materia di bonifica di strumenti civilistici ora riconducibili all’istituto della responsabilità aquiliana, ora alla proprietà cfr. A. NERVI, *Tutela ambientale e bonifica di siti contaminati*, in *Riv. dir. civ.* n. 5/2004, secondo cui: “Dal disegno complessivo della disciplina in tema di bonifiche si evince, dunque, l’intenzione del legislatore di valorizzare il ruolo dell’istituto proprietario ai fini della salvaguardia e del riassetto ambientale. (...) In questa prospettiva non è da escludere che una simile utilizzazione dell’istituto proprietario sia dovuta alla consapevolezza, da parte del legislatore, circa le difficoltà ed i problemi derivanti dal ricorso al criterio di imputazione costituito dalla responsabilità civile. In altri e più colloquiali termini, il legislatore sembra aver ragionato pressappoco in questo modo: l’impiego della regola di responsabilità non sembra idoneo a fornire particolari garanzie circa il raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge, vuoi perché il responsabile potrebbe non essere individuabile, vuoi perché potrebbe essere difficile accertare il suo apporto causale rispetto ad una data contaminazione. A questo punto, per evitare queste «secche» ed, al contempo, garantire l’effettiva applicazione della disciplina (i.e. l’intervento di ripristino volto a ricondurre la contaminazione entro i limiti di accettabilità), è forse preferibile fare leva sulla figura del proprietario, posto che questi è sicuramente individuabile e potrebbe avere un interesse più marcato alla bonifica del sito contaminato, se non altro in termini di valorizzazione commerciale del medesimo. (...) L’attuazione del coinvolgimento del proprietario nell’intervento di bonifica passa attraverso l’utilizzo degli strumenti tecnici rappresentati dall’onere reale e dalle garanzie reali, sotto forma di privilegio speciale immobiliare e di privilegio generale mobiliare. L’effetto che deriva dall’impiego di questi strumenti è quello di far gravare sul proprietario gli oneri ed i costi conseguenti alla bonifica dei siti contaminati”.

funzione sociale, e l'interesse generale legato alla tutela dell'ambiente²²⁰. Ora, considerato che in tema di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione non è dato rinvenire “diritti tiranni” (cfr. Corte cost. n. 85/2013 cit.), detto bilanciamento di interessi è passato per un verso attraverso il principio di legalità e per altro verso mediante una più cauta ricostruzione dei criteri di imputazione della responsabilità sul proprietario.

Sotto il primo profilo, a restituire legalità al complessivo sistema di responsabilità in tema di bonifica ha provveduto la giurisprudenza, sotto la spinta della più attenta dottrina, la quale ha stigmatizzato l'operare dell'Amministrazione che, in contrasto con le prescrizioni imposte dall'articolo 253, comma 3, del Codice, ingiungeva direttamente il proprietario omettendo la preliminare, dovuta e approfondita attività istruttoria volta ad individuare il responsabile²²¹. In tal modo, attraverso l'inversione dell'onere probatorio circa l'impossibilità di rivalersi sul responsabile, si è venuto a confermare il carattere secondario della responsabilità del proprietario rispetto a quella dell'operatore²²².

Sotto il secondo profilo, sempre per via pretoria si è giunti a delimitare l'ambito di responsabilità in capo al proprietario, risolvendo il contrasto postosi in passato tra un primo orientamento che qualificava come obbligatoria per il proprietario l'esecuzione delle vere e proprie attività di bonifica (o in forza di una sua responsabilità da posizione o facendo leva sull'applicazione degli articoli 2050 e 2051 c.c.) e un secondo indirizzo che, in linea con il dato letterale, limitava gli obblighi del proprietario all'attuazione delle misure di prevenzione e la sua responsabilità per costi della bonifica (eseguita dall'Amministrazione) al “*valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi*”. Con le ordinanze n. 21 del 25 settembre 2013 e n. 25 del 13 novembre 2013, il massimo Consesso della Giustizia Amministrativa rimetteva infatti alla Corte di giustizia la seguente questione interpretativa: “*se i principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/C.e. del 21 aprile 2004 (artt. 1 ed 8 n. 3; 13° e 24° considerando) – in particolare, il principio per cui “chi inquina, paga”, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente – ostino ad una normativa nazionale, come quella delineata dagli*

²²⁰ Sull'accostamento del meccanismo di cui all'articolo 253 del Codice al fenomeno espropriativo cfr. C. FAVILLI, *Circolazione dei siti contaminati e tutela dell'acquirente incolpevole*, op. cit.; E. POMINI, *L'onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, op. cit. In termini più espliciti cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit. il quale discorre di “*esproprio mascherato del terreno a danno del proprietario dello stesso*”. Si veda altresì R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l'“ambiente”?* in *Urb. App.* n. 8-9/2014, il quale analizza la tematica degli oneri di bonifica alla luce del panorama convenzionale CEDU a tutela della proprietà.

²²¹ I richiami giurisprudenziali e dottrinali sull'obbligo di adeguata e approfondita istruttoria a carico dell'Amministrazione sono contenuti in nota 199, cui si rinvia.

²²² Cfr. sul punto A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit., p. 268.

artt. 244, 245 e 253, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d'impossibilità d'individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa d'imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica"²²³. Con la pronuncia della Terza Sezione, 4 marzo 2015, causa C-534/2013, la Corte di giustizia rispondeva alla questione pregiudiziale alla stessa sottoposta dichiarando che "La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi"²²⁴.

In definitiva, cercando di riassumere gli obblighi che la legge pone in capo al proprietario, alla luce dei relativi approdi giurisprudenziali e della complessiva lettura degli stessi nell'ottica della doppia logica di *responsibility* e *liability*, si può sostenere come la strategia di *responsibility* giustifichi la sottoposizione del proprietario ad obblighi di fare legati alle misure di prevenzione, allo stato tuttavia residuando in giurisprudenza un dubbio in merito alla ricomprensione al loro interno anche delle misure di sicurezza di emergenza. Detti obblighi di fare sono destinati a estendersi a tutte le misure previste dalla complessiva procedura di bonifica di cui all'articolo 242 del Codice, ove il proprietario assuma volontariamente l'iniziativa, dovendola poi portarla a termine. Sono affini invece alla logica di *liability* gli oneri economici che l'articolo 253 del Codice fa in ultima analisi ricadere sul proprietario, il cui patrimonio per il tramite della sua proprietà resta sì coinvolto ma in via necessariamente subordinata rispetto a quello del primo soggetto realmente *liable*, ossia l'operatore che ha cagionato la contaminazione.

²²³ Per un commento alle ordinanze di rimessione nn. 21 e 25 del 2013 cfr. G. SABATO, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, n. 4/2014 e C. CARRERA, *Chi non inquina deve pagare?*, in *Urb. App.* n. 4/2014.

²²⁴ Per un commento alla sentenza della Corte di Giustizia del 2015 cfr. M. ANTONIOLI, *Il principio «chi inquina paga» all'esame della Corte di giustizia: proprietario « incolpevole » e obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc.3-4, 2015, p. 959 e C. CARRERA, *La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche*, in *Urb. App.* n. 6/2015.

4.3. LE POSIZIONI GESTORIE, IN PARTICOLARE LA FIGURA DEL CURATORE FALLIMENTARE

Accanto al proprietario l'articolo 245, comma 2, del Codice, nell'imporre obblighi iniziali di informazione e prevenzione e nel prevedere l'intervento volontario durante l'esecuzione della bonifica vera e propria, pone anche la figura del gestore del sito, per tale intendendosi la posizione ricoperta da chi eserciti effettivi poteri di controllo e di vigilanza sul sito²²⁵. Si tratta di una figura che riflette le diverse forme possibili di svolgimento di attività economiche sul sito, delle quali per avere più immediata contezza si possono richiamare le ipotesi più di recente emerse all'attenzione del giudice amministrativo: la posizione del cessionario e quella del curatore fallimentare.

Quanto alla prima, si è in precedenza potuto illustrare come il cedente, in caso di cessione di ramo d'azienda, continua ad essere responsabile degli obblighi di bonifica per fenomeni di contaminazione che si siano verificati in epoca antecedente alla cessione, occorre ora approfondire invece l'individuazione degli obblighi ambientali ricadenti sul cessionario. Al riguardo, il giudice amministrativo ha avuto occasione di approfondire la posizione che quest'ultima figura può rivestire: da un lato, quale titolare del ramo d'azienda, può esercitare poteri di tipo proprietario in forza dei quali è tenuto ad assumere anche i doveri necessitati dalla tutela ambientale del bene su cui l'azienda insiste e pertanto a porre in essere attività di manutenzione per evitare l'ulteriore contaminazione; dall'altro, il cessionario può anche essere gestore diretto dell'attività produttiva e in quanto tale è incluso, accanto al proprietario, tra i soggetti tenuti a porre in essere misure di prevenzione *ex* articolo 245, comma 1, del Codice. Infatti, l'inclusione della figura del gestore *“riflette le diverse forme possibili di svolgimento dell'attività imprenditoriale sul sito contaminato. L'obbligo si fonda non solo sul titolo dominicale ma anche e forse soprattutto sull'attività economica e la gestione del rischio d'impresa”*²²⁶.

Il legislatore ha infatti voluto così responsabilizzare anche il gestore del sito, quale soggetto che, in modo forse ancor più percettibile del proprietario, è in grado di rilevare la presenza di fonti di

²²⁵ Sulla valorizzazione della distinzione tra la posizione rivestita dal proprietario e quella del gestore cfr. A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, op. cit., p. 263, il quale rileva come proprietario e gestore siano legati giuridicamente al sito da rapporti ben diversi tra loro: *“mentre, infatti il primo si identifica in base ad un rapporto di formale titolarità di un diritto reale, la qualifica del secondo prescinde dall'accertamento di una situazione soggettiva avente ad oggetto il bene: la nozione di gestore, invero, comprende già nella definizione una valutazione di esercizio effettivo di poteri di controllo e gestione del sito che sono analoghi a quelli contenuti nella nozione civilistica di attività. L'equiparazione di tali categorie finisce così per mettere insieme soggetti che hanno una diversa capacità di intervento sulla contaminazione: nel primo caso, proprietari totalmente estranei all'attività inquinante (ad esempio, un locatore di un sito industriale) e, nel secondo, soggetti che succedono a vario titolo nell'attività professionale che è stata causa della contaminazione, prendendosi a carico la gestione del rischio d'impresa”*.

²²⁶ Cfr. in tal senso Cons. St., Sez. II, parere 6 giugno 2018, n. 1762 il quale, nell'analizzare la posizione gestoria rivestita dal cessionario, mette però in evidenza la diversa portata degli obblighi previsti in capo ai due destinatari delle misure di prevenzione in questione (proprietario e gestore): *“si rende il proprietario, ma non il gestore, responsabile del rimborso del costo delle opere fino al valore di mercato del sito bonificato. La ratio delle due norme è profondamente diversa, tendendo l'una ad assicurare la prevenzione in forza del principio di precauzione, l'altra a re-distribuire i costi della riparazione quando non sia aggredibile il patrimonio del responsabile della contaminazione”*

contaminazione presenti nell'area in cui svolge la sua attività o opera il suo controllo. Pertanto, fermo restando che anche l'assunzione di una posizione gestoria impone l'attivazione di misure di prevenzione, la difficoltà che ne discende è di tipo qualificatorio, trattandosi di valutare di volta in volta se lo svolgimento di attività sul sito rientri in tale categoria. Al riguardo, v'è da aggiungere che la predetta difficoltà derivi innanzitutto dalla circostanza per cui in materia ambientale non ci si può rifare alle sole categorie conosciute a livello nazionale, andando queste ultime funzionalizzate e calate nella più ampia dimensione europea, la quale com'è noto non rimane ancorata alle nozioni e definizioni conosciute negli ordinamenti propri degli Stati membri. Con riguardo alla figura del cessionario del ramo d'azienda, il giudice amministrativo ha infatti affermato come sia necessario adottare una definizione funzionale di "proprietario" e "gestore", correlata alla finalità di prevenzione del danno ambientale, piuttosto che una definizione basata sulla disciplina della proprietà del diritto nazionale²²⁷. Le medesime considerazioni sono state in modo ancora più espresso di recente sostenute dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 26 gennaio 2021, con riguardo alla posizione rivestita dal curatore fallimentare: *"non sono pertanto in materia rilevanti le nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione: ciò che conta è la disponibilità materiale dei beni, la titolarità di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati"*.

Ciò detto, l'assunzione della posizione gestoria rivestita della curatela fallimentare, così come ricostruita dall'Adunanza Plenaria al fine di imporre misure di riparazione ambientale in capo alla stessa, merita anch'essa di essere approfondita²²⁸. La mancanza di un espresso riferimento normativo, che individui il curatore fallimentare tra i soggetti tenuti alla realizzazione di misure a tutela dell'ambiente, aveva dato adito da ormai una ventina d'anni all'emersione di un consistente dibattito giurisprudenziale in seno alla giurisprudenza non solo amministrativa, ma anche in sede civile e penale²²⁹. In base ad un primo orientamento, invero più risalente e maggioritario, salve le

²²⁷ In questi termini, il già citato parere del Consiglio di Stato n. 1762/2018.

²²⁸ Per un commento alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 3/2021 sia consentito rinviare ad A. CARELLA, *La posizione della curatela fallimentare tra responsibility e liability per l'esecuzione delle operazioni di rimozione dei rifiuti*, in *www.giustamm.it*, in cui si leggeva la conclusione cui è giunta la stessa Adunanza Plenaria, ossia quella di far ricadere sul curatore fallimentare gli obblighi di rimozione dei rifiuti in quanto soggetto detentore dell'immobile su cui i rifiuti insistono, alla luce della distinzione di cui si sta trattando in questa sede tra i due diversi momenti dell'esecuzione delle opere di riparazione ambientale (definibile in termini di *responsibility*) e dell'imputazione dei costi finali (definibile in termini di *liability*). La pronuncia in esame è stata analizzata in dottrina anche da P. PIZZA, *Le regole per attribuire al curatore la qualifica di "detentore dei rifiuti" e per addossare i connessi oneri economici alla massa fallimentare*, in *Ilfallimentarista.it*, fasc., 23 marzo 2021; C. GRIECO, G. FICHERA, *Rifiuti: Il curatore fallimentare ha l'obbligo di rimuovere quelli dell'impresa fallita*, in *Quotidiano Giuridico*, n. 1/2021.

²²⁹ Invero, la questione che si va ad esporre è stata posta con riguardo agli obblighi di rimozione dei rifiuti di cui all'articolo 192 del Codice, fattispecie che come visto nelle prime pagine di questo Capitolo (in particolare si veda la nota n. 12) resta fuori dalla disciplina codicistica in tema di bonifica. Tuttavia la medesima questione degli obblighi ambientali in capo al curatore fallimentare non ha mancato di porsi anche con riguardo alle misure di prevenzione di cui all'articolo 245, comma 1, del Codice, per cui le conclusioni cui è giunta l'Adunanza Plenaria paiono adattabili anche ai casi in cui a venire in considerazione siano quest'ultime misure.

ipotesi di esercizio provvisorio dell'attività d'impresa ex articolo 104 r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (c.d. legge fallimentare) e di responsabilità diretta ove sia accertato in maniera univoca il contributo diretto e causale del curatore stesso, quest'ultimo non poteva essere destinatario del provvedimento che imponeva la rimozione dei rifiuti. Tale orientamento si fondava, da una parte, sulla particolare natura del rapporto tra curatela e beni del fallito e sulla funzione del curatore, il quale non subentra nelle posizioni del soggetto fallito ma ne amministra il patrimonio ai soli fini conservativi preordinati alla liquidazione nell'interesse della massa creditoria; dall'altra, sul principio comunitario "chi inquina paga", il quale avrebbe subito una violazione ove la responsabilità e i costi delle misure di riparazione ambientale fossero fatti ricadere sul ceto creditorio, del tutto estraneo ai fatti di abbandono o di deposito incontrollato di rifiuti²³⁰. All'opposto un secondo orientamento riteneva sussistesse la legittimazione passiva della curatela fallimentare rispetto agli obblighi di rimozione, valorizzando la qualità di detentore di rifiuti che il curatore assumerebbe in base ai principi e alla normativa, europea e nazionale, in materia ambientale, nonché facendo leva sempre sul principio "chi inquina paga" piegato questa volta e in ultima analisi a tutela della collettività, sulla quale in definitiva verrebbero a ricadere i costi derivanti dalle esternalità negative di impresa²³¹. Ebbene, l'Adunanza Plenaria n. 3/2021, ritenendo di dover aderire a questo secondo orientamento, ha escluso che il curatore possa considerarsi quale soggetto subentrante negli obblighi facenti capo all'imprenditore fallito, andando piuttosto a rivestire la qualifica di detentore degli immobili su cui insistono i rifiuti, alla stregua della normativa ambientale e dei principi

²³⁰ Si inserivano in questo primo filone giurisprudenziale le seguenti pronunce del Consiglio di Stato: Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668 (con nota di L. D'ORAZIO, *Il curatore fallimentare e lo smaltimento dei rifiuti...*, op. cit.), Sez. V, 30 giugno 2014, n. 3274 (con nota di V. VITIELLO, *Obblighi di bonifica e fallimento dell'inquinatore...*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. 6, 2014, n. 0758B), Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885 (con nota di F. PERES, *Obblighi di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. 1, 2010, p. 156), Sez. V, 29 luglio 2003, n. 4328. Tra le pronunce di primo grado del giudice amministrativo si segnalano: Tar Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 3 ottobre 2017, 644; Tar Trento, Sez. Unica, 24 novembre 2017, n. 309 e 20 marzo 2017, n. 93; Tar Basilicata, Potenza, Sez. I, 4 aprile 2017, n. 293; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 3 marzo 2017, n. 520 e Sez. IV, 5 agosto 2013 n. 2062; Tar Liguria, Genova, Sez. II, 27 maggio 2010, n. 3543; Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 8 gennaio 2010, n. 8; Tar Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 4 giugno 2009, n. 878; Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 663; Tar Sardegna, Cagliari, Sez. II, 11 marzo 2008, n. 395; Tar Lazio, Latina, 12 marzo 2005, n. 304; Tar Sicilia, Catania, Sez. I, 10 marzo 2005, n. 398; Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 1 agosto 2001, n. 1318; Tar Liguria, Genova, Sez. I, 3 ottobre 2000, n. 1024. In sede civile, ha escluso la responsabilità del curatore la pronuncia del Trib. Milano, Sez. fall., decreto 8 giugno 2017.

²³¹ Appartenevano a questo secondo orientamento le seguenti pronunce del Consiglio di Stato: Sez. IV, 19 marzo 2020, n. 1961; Sez. IV, 6 dicembre 2018, n. 6915; Sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672 (con nota di L. D'ORAZIO, *Il curatore fallimentare e lo smaltimento dei rifiuti...*, op. cit.). Tra le pronunce di primo grado del giudice amministrativo si segnalano: Tar Toscana, Firenze, Sez. II, n. 166/2019, cit. (con nota di E. FELICI, L. MONTOLIVO, *Responsabilità della curatela fallimentare nel caso di abbandono di rifiuti*, op. cit.); Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 maggio 2016, n. 669; Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 28 aprile 2000, n. 780 e Sez. I, 3 marzo 1993, n. 196. Questo orientamento ha trovato poi particolare applicazione nella materia dell'inquinamento derivato dalla presenza di amianto nei beni acquisiti dalla curatela, per cui si confronti Tar Friuli Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 12 ottobre 2015, n. 441 e Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 12 maggio 2016, n. 669. In sede penale, la responsabilità del curatore è stata sostenuta da Cass. pen., Sez. III, 1 ottobre 2008, n. 37282 (con nota di F. PERES, *La responsabilità del curatore per l'abbandono dei rifiuti prodotti dall'impresa fallita*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. 1, 2009, p. 180).

comunitari di gestione dell'ambiente ("chi inquina paga", prevenzione e precauzione"), i quali così come interpretati dalla giurisprudenza europea permetterebbero di addossare i predetti obblighi di rimozione sullo stesso curatore senza che sia necessario accertare né l'elemento soggettivo né il nesso di causalità.

In definitiva, questa pronuncia pare confermare anche con riguardo alle posizioni gestorie la doppia logica da un lato preventiva e dall'altro di finale responsabilità cui è improntata la tutela dell'ambiente tanto a livello europeo quanto nazionale, la quale una volta compresa permette di tener ben distinte, seppur in via convergente, le misure richieste a titolo preventivo e quelle ricadenti sui costi finali, con ciò trovando adeguata giustificazione anche il più severo regime di imputazione degli obblighi ricadenti in via anticipatoria sul soggetto *responsible* ma non *liable*.

5. STRUMENTI CONSENSUALI E GESTIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE: ACCORDI E CONTRATTI

Nei paragrafi che precedono si è potuto mettere in luce come ad essere coinvolti nella generale procedura di bonifica siano anche soggetti estranei e finanche ignari della presenza di contaminazioni sul suolo di cui sono proprietari o su cui svolgono attività economiche. La gestione del rischio ambientale, che il principio "chi inquina paga" vuole sia internalizzato tra i costi d'impresa a carico del responsabile, si presta a dover essere considerata da parte di tutti i soggetti coinvolti, siano essi gli attuali proprietari o gestori oppure i futuri acquirenti o amministratori. Si consideri infatti come le "passività ambientali" spesso emergano a distanza di tempo dall'esposizione alla fonte inquinante e residuano da precedenti utilizzazioni dell'area. Inoltre, è puro realismo constatare come la presenza di situazioni di inquinamento ambientale, al pari dell'indebitamento d'impresa, lungi dal costituire evenienze isolate e patologiche, rientrino nell'ordinaria fisiologia dell'attività imprenditoriale: in tutti i siti che abbiano ospitato attività produttive è dato riscontrare la presenza di livelli di contaminazioni, la cui sola variabile non risiede nell'*an* ma nel *quantum*, ossia nella misura più o meno rilevante di quest'ultimi. D'altronde è in questa prospettiva che si pone il Codice ove, come visto in precedenza, prendendo atto della necessaria presenza e utilità dell'attività industriale, si preoccupa di mantenere i livelli di contaminazione nei limiti richiesti per la tutela della salute umana.

In questo contesto, la prassi commerciale in tema di acquisizioni, in via diretta o mediata, della proprietà di un sito produttivo presta oramai adeguata attenzione alle problematiche ambientali, sia nella fase pre-negoziale facendo precedere la stipulazione da accurate *due diligence* ambientali, sia in sede di conclusione del contratto con la predisposizione di apposite pattuizioni finalizzate alla

gestione negoziale del rischio ambientale²³². Oltre che a beneficio degli stessi operatori, la considerazione a monte delle ricadute ambientali dell'operazione economica da intraprendere o intrapresa si apprezza anche sul versante degli effetti virtuosi che derivano all'ambiente stesso, andando così ad ampliare gli spazi a tutela di quest'ultimo coperti da strumenti privatistici²³³.

A fronte di questo generale apprezzamento, v'è però da considerare come questo tipo di “contratti ambientali”, o forse è più opportuno discorrere in questo caso di pattuizioni aventi ad oggetto profili ambientali per evitare di incorrere nella discussione emersa in relazione alla categoria del c.d. contratto ecologico, recano con sé il limite intrinseco di essere inopponibili all'Amministrazione²³⁴. In termini più espliciti, la prassi negoziale di regolare in via contrattuale la ripartizione dei costi ambientali nell'ambito di operazioni societarie o di acquisizioni immobiliari, pur essendo pienamente efficace tra le parti, non è destinata ad assumere alcuna efficacia nei confronti dell'Amministrazione in sede di procedimento di bonifica. Non è quindi opponibile all'Amministrazione procedente alcun accordo contrattuale che voglia allocare la responsabilità diversamente dalle regole imposte dal principio “chi inquina paga” o anche solo imputarne i costi a

²³² In tema di gestione convenzionale del rischio ambientale cfr. F. ARECCO, *Audit e due diligence ambientale*, in *Ambiente & sviluppo* n. 11/2007; C.A. BRATINA, *Le Due Diligence ambientali: un possibile boomerang per l'acquirente inesperto*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.1, 2014, p. 29; M. CENINI, *Vendita di terra inquinata: quali garanzie per il compratore?*, in *Giur. it.* n. 12/2018; C. FAVILLI, *Profili civilistici. Della circolazione delle terre inquinate. La tutela dell'acquirente incolpevole di siti contaminati*, op. cit.; T. GALLETTO, *La contrattazione relativa a siti produttivi e la gestione del cd. «rischio ambientale»*, in *Contr. e impr.* n. 4-5/2009.

²³³ Cfr. in tal senso C. FAVILLI, *Profili civilistici. Della circolazione delle terre inquinate. La tutela dell'acquirente incolpevole di siti contaminati*, op. cit. Sulla più generale tematica dell'impiego di strumenti privatistici per la tutela dell'ambiente, con il passaggio dal sistema tradizionale del *command and control* all'utilizzo di strumenti consensuali cfr. M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2012, p. 749; M. CAFAGNO, *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, Vol. II, pp. 339; V. DINI, *La gestione e la prevenzione dei conflitti ambientali: le transazioni e gli accordi ambientali*, in L. GIAMPIETRO, *Conflitti ambientali: mediazione, transazione, accordi*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 44 ss.; G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 5, 2010, p. 707.

²³⁴ Senza pretesa di volersi addentrare nella pur stimolante tematica, si consideri come il “contratto ecologico” è stato inteso quale figura che “avendo in comune con i contratti dei consumatori e con i contratti tra imprenditori l'asimmetria informativa e la conseguente necessità di riequilibrare posizioni negoziali dispari, si differenzia da quei paradigmi perché l'interesse ambientale penetra e colora la causa del contratto (...)”. Si veda M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in www.personaemercato.it, 1 luglio 2015, pp. 37 ss. e ID., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2017, pp. 4 ss. secondo cui: “considero «contratto ecologico» l'espressione sintomatica di un autentico «mutamento di paradigma» in materia contrattuale, tale da mettere in discussione, sotto la spinta del modello globale dello «sviluppo sostenibile», l'adeguatezza della nozione stessa di contratto, come formulata dal codice del 1942, e da imporre una conformazione “ecologica” dell'autonomia negoziale. (...) «il contratto non è più configurabile come esclusivo strumento per regolare interessi patrimoniali individuali ed egoistici delle parti»; l'interesse ambientale diventa un limite interno all'autonomia negoziale. (...) In definitiva, che cosa è il “contratto ecologico”? Credo possa considerarsi un nuovo paradigma contrattuale, preordinato a disciplinare il concorso di una pluralità di interessi convergenti, che conferma l'irriducibilità delle relazioni di mercato a una «visione bidimensionale», basata sui parametri del costo e dell'utilità, e segna il percorso verso un differente approccio all'economia e ai consumi. Il “contratto ecologico” è, dunque, strumento elettivo nella costruzione di un'altra economia, un'economia circolare, equa e solidale, in una parola, un'economia sostenibile”. Sul “contratto ecologico” si legga anche M.G. CAPIELLO, *Il contratto “a rilevanza ecologica”*: nuovi scenari civilistici a tutela dell'ambiente, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, pp. 121 ss.; S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, 2, 20337; S. PERSIA, *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile “sostenibile”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2018, pp. 4 ss.

un soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento, senza procedere ad una adeguata individuazione dello stesso²³⁵. Al riguardo, è possibile registrare una profonda differenza tra il nostro sistema nazionale e quello invalso nella prassi anglosassone in cui si assiste alla presenza della pubblica amministrazione come vera e propria parte contrattuale dell'accordo tra acquirente e venditore di un sito contaminato, così determinando anche l'effetto liberatorio per la parte venditrice da qualunque responsabilità sul sito oggetto di vendita²³⁶.

Il nostro ordinamento nazionale per addivenire ad un assetto di interessi condiviso anche dalle Pubbliche Amministrazioni portatrici dei diversi interessi pubblici coinvolti offre uno strumento sì consensuale ma pur sempre pubblicistico, in cui la funzione pubblica permane ma è negoziata, pervenendosi all'esercizio dell'attività negoziale orientata funzionalmente: si tratta degli accordi di cui agli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241²³⁷. Trattandosi di una categoria potenzialmente idonea a connotare vari atti negoziali, gli accordi delle pubbliche amministrazioni ben si prestano a realizzare il perseguimento dell'interesse ambientale negoziandolo nell'ambito della complessiva sintesi degli interessi reali voluti dalle parti. Si pensi ad esempio ad un accordo con cui, a fronte del riconoscimento di diritti edificatori per l'apertura di un centro commerciale, il soggetto privato si impegni al compimento di misure di recupero ambientale nel comparto

²³⁵ Cfr. sul punto Cons. St., Sez. IV, n. 2195/2020 cit. il quale nel sancire l'irrilevanza degli accordi intercorsi tra la cedente e la cessionaria ai fini della distribuzione dei costi ambientali nell'ambito del procedimento di bonifica richiama il principio "chi inquina paga" affermandone la "valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio". Per condividendo l'esito cui è giunta questa pronuncia in punto di inopponibilità all'Amministrazione degli accordi tra privati in tema di allocazione di costi ambientali, in dottrina si è tuttavia messa in risalto la peculiarità dell'argomentazione utilizzata. Si è detto infatti che "tale inopponibilità – che appunto è caratteristica del nostro sistema giuridico – non deriva affatto ad avviso di chi scrive dalla "contrarietà all'ordine pubblico" di una pattuizione contrattuale che determini un'allocazione dei costi differente da quella legalmente prevista, ma soltanto dall'applicazione del più semplice principio di diritto civile per cui il contratto ha forza di legge tra le parti, e non nei confronti dei terzi (art. 1375 cod. civ.). L'amministrazione è, infatti, un terzo cui non può essere opposta una disciplina derogatoria, perfettamente valida ed efficace inter partes, come quella contrattuale, che determini una allocazione diversa dei costi di bonifica rispetto a quelli legali. Ciò sembra confermato dallo stesso Consiglio di Stato anche perché, nel precedente del 2015, lo stesso collegio riconosce la coesistenza di un giudizio civile che viene trattata come causa con un rapporto di presupposizione logica. Affermare, invece, con tanta veemenza e al di fuori di un contesto chiaro, che un contratto che preveda l'allocazione dei costi in maniera diversa da quella prevista dal "polluter pays principle" sarebbe "contrario all'ordine pubblico", significherebbe sancirne in realtà la nullità assoluta anche inter partes" (cfr. E. MASCHIETTO, *I contratti che disciplinano obblighi di bonifica a carico delle parti sono leciti ma in opponibili all'amministrazione: il significato tecnico dei termini e il limite del giudicato amministrativo*, in www.rgaonline.it, giugno 2020, n. 12).

²³⁶ Cfr. M.S. CENINI, *Dal ripristino alla rigenerazione: l'esperienza statunitense*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit., pp. 207 ss. in cui si dà conto del sistema statunitense basato sul CERCLA del 1980 (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*) e, per la sua attuazione, sull'istituzione dell'EPA (*Environmental Protection Agency*), la quale può procedere alla negoziazione di accordi con i presunti responsabili e con i privati e anche con privati tra loro.

²³⁷ Il termine accordo nel diritto pubblico comprende "gli atti negoziali fondati sul consenso condiviso tra due o più soggetti, di cui almeno uno è una pubblica amministrazione, tesi a regolare rapporti in cui sono in gioco interessi pubblici che non hanno natura patrimoniale o che non hanno l'esclusiva causa dell'accordo nella natura patrimoniale" (in questi termini cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, p. 7).

industriale degradato²³⁸. In materia ambientale si trovano numerose esemplificazioni di accordi e, come visto, la disciplina della bonifica offre l'ipotesi nominata dell'accordo di programma di cui agli articoli 246 e 252-*bis* del Codice, andando a specificare la più generale disciplina di cui all'articolo 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267²³⁹.

In definitiva, nel nostro ordinamento pur non essendo previsto un sistema istituzionalizzato di contrattazione tra un'autorità pubblica specificamente preposta alla tutela dell'ambiente e soggetti privati, sono comunque individuati degli strumenti consensuali che in una più ampia ottica di partenariato pubblico-privato consentono quell'incontro di consensi a beneficio dell'ambiente²⁴⁰.

6. CONCLUSIONI: VARIETÀ DI FONTI OBBLIGATORIE E LINEE DI TENDENZA TRA SPONTANEITÀ E DOVEROSITÀ

All'esito dell'approfondimento dell'istituto della bonifica svolto nelle pagine che precedono si può con maggiore consapevolezza tentare di articolare una risposta al quesito "perché si deve bonificare" e quindi in sostanza si tratta di destreggiarsi nella delineata complessità oggettiva e soggettiva al fine di individuare di volta in volta il titolo in base al quale ogni singolo soggetto deve o può porre in essere determinate attività di ripristino ambientale.

A venire in gioco dal punto di vista soggettivo sono, come visto, il soggetto responsabile, proprietari o gestori e, infine, i soggetti interessati.

²³⁸ Cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 17 gennaio 2017, n. 48 (con nota di S.R. MASERA, *Obblighi di bonifica e rimozione dei rifiuti del proprietario "consapevole"*, in *Urb. App.*, 1 settembre 2017, n. 5), ove si è posta la questione dell'equilibrio negoziale dell'intesa raggiunta a fronte dell'annullamento dei provvedimenti amministrativi concernenti la realizzazione del centro commerciale e pertanto del bilanciamento tra l'interesse ambientale alla bonifica e l'interesse imprenditoriale all'esercizio dell'attività commerciale.

²³⁹ Sugli accordi in materia ambientale cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, op. cit., pp. 177 ss. Per un approfondimento sugli accordi di programma come disciplinati dal Codice dell'ambiente cfr. M. PERNICE, *Bonifica e danno ambientale: l'utilizzo dei moduli negoziali*, in *Amb. e Sic.*, 2011, pp. 56 e ss.

²⁴⁰ Il riferimento all'accordo di programma quale forma di partenariato pubblico-privato è contenuta in Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 29 luglio 2015, n. 1020. Cfr. in tema C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, op. cit., p. 444, secondo cui "L'accordo è anche un capitolo della progressiva moltiplicazione delle forme «consensuali» predisposte per l'azione dell'Amministrazione e consente di soddisfare l'«interesse pubblico» mettendo più congruamente a frutto i molteplici collegamenti fra interessi pubblici e interessi dei privati (singoli e associati). Con questo atto non si sostituisce l'assetto ordinario in via permanente, ma si appronta una soluzione, in parte alternativa, preordinata a specifici obiettivi, per quanto ampi. Esso corrisponde all'evoluzione dell'ordinamento che, nelle sue numerose componenti, nazionale, internazionale ed europea, ha delineato, fra le esigenze di imparzialità-legalità e quelle di buon andamento, un bilanciamento caratterizzato da una maggiore attenzione, rispetto al passato, per il risultato". Sull'utilizzo dei moduli consensuali e in particolare dell'accordo per addivenire al ripristino ambientale non v'è un apprezzamento totalmente positivo; si confronti al riguardo quanto espresso da M. PASSALACQUA, in occasione dell'incontro di studi tenutosi in data 25 novembre 2020 presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" (il resoconto della cui relazione è riportato da M. ASARO, *Regole e diritti per la rigenerazione dei brownfields*, in www.giustamm.it): "I pubblicisti propongono lo strumento dell'accordo, di cui agli artt. 11 e 15 della L. n. 241/1990 e s.m.i., ma anche questo, avente marcata matrice civilistica, non soddisfa appieno. Gli strumenti premiali sono, come detto sopra, al momento gli unici a poter generare percorsi virtuosi. Senza gli investimenti pubblici e privati non si riescono a rigenerare i siti dismessi. Sugli investimenti pubblici, si tratta di fare scelte politiche e di politica industriale e il c.d. Recovery fund potrebbe rappresentare un'occasione importante per creare sinergie tra ambiente e sviluppo, finanziando le bonifiche".

Ebbene, con riguardo al soggetto responsabile si può con facilità individuare la fonte degli obblighi di bonifica, così come dettagliati nel Codice dell'ambiente, nella commissione di un fatto illecito, con la conseguenza che in base al principio "chi inquina paga" e al sistema della responsabilità civile lo stesso deve porre in essere le attività di ripristino e sopportarne i costi finali. Tuttavia, così come rilevato in dottrina, l'errore di prospettiva è stato quello di voler trattare situazioni differenti (le contaminazioni storiche e quelle presenti e future) con lo stesso paradigma normativo: *"Il principio "chi inquina paga" e il sistema della responsabilità civile va senz'altro bene per gli inquinamenti presenti e futuri dal momento che oggi, in base alla maturata consapevolezza della necessità di preservare le matrici ambientali e in applicazione del principio di prevenzione si è diffuso il sistema delle autorizzazioni ambientali e, dunque, appare assai più semplice individuare colui il quale deve pagare se l'ambiente viene danneggiato. Per le contaminazioni storiche, che peraltro sono le più diffuse e le più consistenti (praticamente tutti gli attuali 37 SIN sono siti contaminati storicamente) e sono state realizzate in periodi storici in cui non si aveva consapevolezza dei pericoli dell'inquinamento (...) e non vi erano normative ad hoc (...), l'applicazione di tale principio non ha funzionato o comunque ha richiesto di essere integrata da un approccio diverso"*²⁴¹.

Detto approccio alternativo è stato ed è tuttora, come si è visto, concretizzato nella valorizzazione ed estensione degli obblighi ricadenti sulla seconda categoria di soggetti coinvolti, ossia i proprietari e i gestori dell'area da altri compromessa. Sugli stessi ricadono sicuramente degli obblighi di fonte legale imposti dall'analizzata logica di *responsibility*. Nel tempo tuttavia si è assistito ad una estensione di detti obblighi per via pretoria: in tal senso è possibile richiamare il dibattito tutt'ora in corso in merito adossabilità su questa categoria di soggetti delle MISE e, ancora, la vicenda della bonifica volontaria qualificata in termini di gestione di affari altrui ex articolo 2028 c.c. al fine di imporre obblighi di continuità ad interventi intrapresi spontaneamente, così andando a recuperare l'ulteriore fonte obbligatoria data dal quasi-contratto²⁴².

²⁴¹ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Le bonifiche tra semplificazione e necessità di risorse*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, AA.VV., Roma, Treccani, 2015, pp. 269-276.

²⁴² L'estensione degli obblighi di bonifica per via pretoria pare poter essere ricondotto alle considerazioni svolte nel primo Capitolo in merito al fenomeno della c.d. giurisprudenza normativa nell'ambito del complessivo sistema ordinamentale. Dette considerazioni, calate nel diritto ambientale, possono essere del tutto confermate. Al riguardo si confronti F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 131 ss., secondo cui: *"il diritto ambientale si atteggia fondamentalmente, e non solo per le sue origini, come diritto di formazione giurisprudenziale: in esso il diritto scritto tende generalmente a venire dopo, quasi come cristallizzazione di ciò che progressivamente la giurisprudenza è andata elaborando (...). E, dunque, si può evidenziare una prima suggestione: il quadro di incertezza tecnico-scientifica, la rapidità delle evoluzioni e la necessità di svolgere analisi scientifiche in periodi di tempo lunghi hanno messo in crisi il legislatore, almeno per come tradizionalmente inteso, aprendo spazi di assoluta novità per il potere giurisdizionale. L'analisi del diritto ambientale sembra, quindi, confermare le analisi di quanti sostengono che la produzione di diritto giurisprudenziale appaia destinata ad espandersi sempre più in futuro occupando spazi prima saldamente riservati al*

Ora, considerando che il Codice dell'ambiente contempla anche la possibilità di stipulare accordi di programma e quindi uno strumento consensuale, pur entro i limiti dati dalla procedimentalizzazione dell'attività, non si può non rilevare come a venire in gioco in tema di bonifica siano le più varie fonti obbligatorie.

Inoltre, anche con riguardo alla residuale categoria dei "soggetti interessati", nell'impianto codicistico e nelle letture fattene tanto in giurisprudenza quanto in dottrina è possibile cogliere due linee di tendenza, a prima vista in contrapposizione tra loro ma che in realtà nulla impedisce che possano operare parallelamente entrambe quali valide strategie a tutela dell'ambiente. Si tratta per un verso dell'orientamento interpretativo che propende verso la spontaneità degli interventi, dall'altro di tendenze più orientate verso la doverosità degli stessi.

Quanto alla linea di pensiero che si orienta verso la spontaneità, si afferma in dottrina come lo strumento più utile per realizzare operazioni di bonifica sia quello di "*favorire il più possibile le iniziative volontarie offrendo in contropartita agevolazioni economiche o possibilità di utilizzare le aree*". In tal senso, a livello normativo si richiama la procedura semplificata di bonifica introdotta nel 2014 all'articolo 242 *bis* del Codice, di cui si è in precedenza detto, la quale "*in qualche modo tenta di favorire l'iniziativa volontaria offrendo come contropartita un procedimento breve e la possibilità di utilizzare il terreno bonificato in conformità degli usi stabiliti*"²⁴³.

Su altro versante si pongono coloro che invece sottolineano e auspicano interventi di bonifica nel senso della loro doverosità, così da concepire le stesse quali attività "*soggette a carico di vincoli di interesse pubblico che normalmente un gestore privato non sarebbe tentato di assumere spontaneamente*"²⁴⁴. In apertura di questo Capitolo si anticipava l'esistenza del dibattito in ordine alla possibile configurabilità della bonifica in termini di servizio pubblico, così da allocare più verso il basso i relativi obblighi. L'orientamento favorevole a questa raffigurazione rinviene nella bonifica

potere legislativo. Esso indica che l'evoluzione del sistema va nella direzione di un ritorno alle origini, al diritto romano di formazione pretoria, così avvicinandosi sempre di più ai sistemi di common law".

²⁴³ Cfr. ID., *Le bonifiche tra semplificazione e necessità di risorse*, op. cit., il quale così prosegue: "*Si tratta di un passo importante anche se non decisivo per risolvere le criticità che si sono più volte evidenziate (individuazione del soggetto che si assume i costi della bonifica e lentezza del procedimento) a cui, però, per tentare di dare un vero "scossone" all'attuale situazione, potrebbero aggiungersi una serie di altri interventi de iure condendo con i quali si completerebbe il quadro della normazione sulle bonifiche*". Verso iniziative volontarie coperte da strumenti economici incentivanti propende anche M. PASSALACQUA, la quale sul punto si è così espressa nel corso dell'incontro di studi tenutosi in data 25 novembre 2020 presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università "La Sapienza" (il resoconto della cui relazione è riportato da M. ASARO, *Regole e diritti per la rigenerazione dei brownfields*, op. cit.): "*I pubblicisti propongono lo strumento dell'accordo, di cui agli artt. 11 e 15 della L. n. 241/1990 e s.m.i., ma anche questo, avente marcata matrice civilistica, non soddisfa appieno. Gli strumenti premiali sono, come detto sopra, al momento gli unici a poter generare percorsi virtuosi. Senza gli investimenti pubblici e privati non si riescono a rigenerare i siti dismessi. Sugli investimenti pubblici, si tratta di fare scelte politiche e di politica industriale e il c.d. Recovery fund potrebbe rappresentare un'occasione importante per creare sinergie tra ambiente e sviluppo, finanziando le bonifiche*".

²⁴⁴ Si tratta di considerazioni espresse dal Prof. F. GIGLIONI, *Introduzione. Il caso dei rifiuti a Roma: criticità e riassetto organizzativo*, in F. GIGLIONI (a cura di), *L'amministrazione dei rifiuti a Roma. Un'analisi giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. XV-XVI, con riguardo all'intera filiera della gestione del servizio dei rifiuti e qui riprese in quanto pienamente espressive anche dell'essenza del concepimento dell'attività di bonifica quale servizio pubblico.

tutti gli elementi caratterizzanti il pubblico servizio, quali: la natura pubblica delle regole che prevedono lo svolgimento dell'attività; la doverosità dello svolgimento delle predette attività; la natura economica delle stesse; e, infine, le utilità che ne deriverebbero sarebbero dirette a vantaggio dell'utenza. Secondo questa tesi, sussisterebbe il primo requisito in quanto gli articoli 242 e seguenti del Codice sanciscono che le procedure di messa in sicurezza e di bonifica, disciplinate da fonti di rango primario, sono obbligatorie *ex lege* al ricorrere di tutti i presupposti di fatto. Inoltre, le stesse procedure, funzionalizzate alla cura dell'interesse pubblico all'ambiente e alla salute, sono svolte a vantaggio di una collettività indeterminata di beneficiari, rappresentata dagli abitanti del luogo colpito dall'evento inquinante e, infine, constano di attività produttive e di rilievo economico volte alla rimozione di fattori inquinanti. L'orientamento opposto fa valere come l'attività del privato, avente carattere temporaneo e contingente, conseguenza di una condotta illecita a seguito della quale lo stesso verrebbe a trovarsi coinvolto al fine di eliminare il *vulnus* cagionato all'ambiente, non sarebbe rivolta al pubblico né tantomeno qualificabile come imprenditoriale. L'inquinatore, infatti, si troverebbe nella condizione di dover rispondere ad un obbligo conseguente ad un illecito, a fronte del quale il coinvolgimento dell'amministrazione si profilerebbe solo eventuale²⁴⁵.

Ebbene, l'ostacolo maggiore che pare frapporsi alla possibilità di qualificare l'attività di bonifica in termini di servizio pubblico pare essere proprio quello che fa leva sulla natura illecita riconosciuta ai fatti alla base della bonifica. In altri termini, secondo le regole civilistiche la bonifica discenderebbe da un fatto illecito, tanto da configurarsi quale rimedio in forma specifica a tutela dell'ambiente. Ragionando in base ai canoni pubblicistici invece le attività di bonifica potrebbero essere innalzabili a doverose attività di pubblico servizio. E da qui si pone l'interrogativo in merito alla fattibilità di un'ipotesi che fa sorgere obblighi di servizio pubblico da attività che nascono da un illecito²⁴⁶. Tuttavia, l'analisi che precede ha permesso di mettere in luce come nella procedura che complessivamente si denomina di bonifica convergano variegata attività ad opera di distinti soggetti chiamati ad intervenire a vario titolo, di cui l'illecito è solo uno di questi. Inoltre, lo stesso interrogativo che si è posto sin dall'inizio della presente opera, in merito alla dubitabile riconducibilità della complessiva responsabilità ambientale alla categoria dell'illecito aquiliano, ha condotto ad appurare, sulla scorta delle dovute dimostrazioni, che le attività di bonifica possano

²⁴⁵ Per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali in merito alla possibilità di qualificare l'attività di bonifica in termini di servizio pubblico si rimanda a quanto riportato in nota 8 di questo Capitolo.

²⁴⁶ Cfr. E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 1, 1 febbraio 2021, p. 3, secondo cui "Si è inoltre notato che alla base della bonifica non si colloca una esigenza di "soddisfacimento diretto e continuativo di specifici bisogni degli utenti" bensì una condotta illecita, le cui conseguenze si imputano al soggetto responsabile, con imposizione dell'attività ripristinatoria e nella quale pare problematico identificare la fonte della preposizione del privato ad un servizio pubblico".

sorgere anche dal contratto, o più precisamente dall'accordo, e finanche dall'affidamento accostabile al "contatto", o più semplicemente – nel caso che si è analizzato – al "quasi contratto".

In definitiva, rinunciando ad una visione monolitica e unitaria che ancora l'intera attività di bonifica a un rimedio avverso la commissione di un illecito e leggendo invece la complessa procedura nei suoi diversi segmenti, logiche e funzioni non paiono frapporsi insormontabili ostacoli al tentativo di rendere doverose le attività di bonifica a carico di tutti quei soggetti che in modo qualificato entrino in "contatto" con le aree compromesse e da cui vogliono trarre utilità. D'altronde, come è stato sostenuto, quando è coinvolto l'ambiente alla logica dei diritti dovrebbe anteporsi quella dei doveri²⁴⁷.

Appurato pertanto che le operazioni di bonifica possano essere allocate più verso il basso, tanto in una logica di c.d. spontaneità interessata quanto in una logica di doverosità, al ragionamento che si sta portando avanti residua solo un ultimo interrogativo in merito a quale possa essere la più ottimale dimensione che le attività di bonifica dovrebbero assumere. Si tratta di ragionare secondo le categorie pubblicistiche per comprendere se l'interesse sotteso alla bonifica debba essere più opportunamente allocato ad un livello di politica amministrativa, funzione amministrativa o servizio pubblico.

Partendo dal binomio politica/funzione, è stato detto che *"la funzione inerisce ad un'attività amministrativa e necessita di conoscenza per poter essere esercitata per il perseguimento del fine pubblico etero-imposto dalla legge. La politica assorbe il fine con cui finisce per coincidere. Nell'incerta frontiera in cui il fine – ad esempio convertire il modello di sviluppo ai dettami dell'economia circolare –, pur puntuale e definito, necessita di plurime e integrate attività amministrative, forse non si può più ragionare raccordando separate funzioni, ma occorre considerare l'attività amministrativa come comprensiva anche dell'attività politico-amministrativa non ancorabile alla pura attività governativa. Allora forse l'indirizzo politico-amministrativo, prima di realizzarsi nell'azione concreta di un apparato esecutivo dal primo separato, dovrebbe essere passibile di essere ricondotto a politiche pubbliche facenti capo all'amministrazione, fasci omogenei e coerenti di meta-scopi capaci di organizzare le funzioni in modo integrato. Insomma le funzioni amministrative, così come teorizzate, rischiano di essere concepite ed esercitate in chiave diacronica rispetto all'indirizzo politico-amministrativo"*²⁴⁸. Questo indirizzamento verso il potere centrale e unificante è invero teorizzato con riferimento alla più ampia tematica della rigenerazione,

²⁴⁷ In questi termini si è espresso il Prof. F. FRACCHIA Relatore nell'ambito del "U.S. – E.U. Environmental law colloquium", organizzato nella giornata del 30 maggio 2019 presso il Centro Studi Americano in Roma. Cfr. F. FRACCHIA, *Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile*, in *Ec. fonti en. e amb.*, 2010, pp. 67 ss.

²⁴⁸ Cfr. M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit., p. 33.

per tale intendendosi l'insieme coordinato di interventi edilizi e urbanistici aventi effetti sulla qualità urbana – intesa come vivibilità dei luoghi – sul sistema economico e sul contesto sociale, ove si propone di colmare il divario tra funzione e attività amministrativa, “dove la seconda non risponde più alla prima”, “elaborando una teoria della politica amministrativa che consenta poi di riorganizzare le funzioni e ricongiungerle armoniosamente alle attività dell'amministrazione, ritrovando così quell'unitarietà che sembra tanto carente”²⁴⁹.

Volendo rimanere ancorati al risanamento ambientale e quindi alla tematica della bonifica, v'è da prendere in considerazione il binomio funzione amministrativa/servizio pubblico. In tema di bonifica da più parti si discorre, da un lato, della funzione di ripristino e dall'altro come visto, della configurabilità della bonifica in termini di servizio pubblico. Per parte della dottrina, la funzione di ripristino ricomprenderebbe tre modalità attuative (regolatoria, operativa e incentivale)²⁵⁰. Al riguardo, si può considerare come i due termini non debbano necessariamente essere letti in contrapposizione tra loro, ben potendo essere ricompresi in un'ottica unitaria volta a rendere un servizio alla collettività, mutando esclusivamente le tecniche di intervento²⁵¹. In altri termini, l'alternatività che si vuol porre tra funzione pubblica e servizio pubblico, anche al fine di inquadrare dogmaticamente le operazioni di bonifica, non pare essere così netta, ove si consideri per un verso che anche la funzione di ripristino si concretizza in servizi resi alla collettività e in quanto tali non possono essere estranei oramai ad una logica economica (si pensi al disposto di cui all'articolo 97, comma 1, Cost.); per altro verso il servizio pubblico, pur attuando compiti pubblicistici con modalità privatistiche, deve pur sempre rispondere a quegli obblighi di doverosità e continuità funzionali all'appagamento dei bisogni della collettività.

In conclusione, l'intera analisi che precede in merito alla bonifica non permettere di assumere atteggiamenti rigidi protesi verso una soluzione piuttosto che un'altra, risultando piuttosto più costruttiva una visione aperta all'integrazione tra i fattori considerati. Non pare innanzitutto di poter prendere posizione sulla natura pubblicistica o privatistica degli interventi di bonifica: come dimostra la normativa codicistica nonché le pronunce tanto del giudice civile quanto del giudice amministrativo in precedenza trattate, ci si trova in presenza di una commistione di discipline e saperi, a conferma della “doppiezza di fondo” propria dell'intera tematica della responsabilità ambientale. Come visto, sicuramente alla base della bonifica vi sono obblighi legali di matrice

²⁴⁹ Cfr. ID., *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, op. cit., p. 36.

²⁵⁰ Cfr. E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale...*, op. cit.

²⁵¹ Di contrario avviso sono le riflessioni di E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale...*, op. cit., il quale considera invece come “Le attività di matrice regolatoria che l'amministrazione esercita secondo le previsioni codicistiche, hanno carattere autoritativo e sono ordinariamente riconducibili al concetto di funzione, alternativo – secondo la dogmatica ordinatrice del diritto amministrativo dalla quale in questo caso non vi è ragione di discostarsi – rispetto a quello di servizio pubblico. Le attività che il privato è tenuto a compiere per evitare pregiudizi diffusivi costituiscono adempimento di un dovere di ripristino, riflesso del principio ‘chi inquina paga-ripristina’”.

pubblicistica, ma allo stesso tempo l'interpretazione che se ne rende non impedisce di utilizzare canoni civilistici. In secondo luogo, non si ritiene risolutiva la logica dell'aut-aut nemmeno per quanto attiene alle linee di tendenza attuali e quelle che dovrebbero assistere i futuri interventi normativi in materia: tanto la doverosità quanto la spontaneità interessata sono componenti compresenti nell'attuale disciplina e, *de iure condendo*, si potrebbe agire irrigidendo – anche in via solo interpretativa – la prima e valorizzando la seconda, ma non pare utile prendere posizione tra l'una logica piuttosto che l'altra. Infine, nemmeno il dibattito emerso in merito alla configurabilità della bonifica in termini di alternatività tra funzione pubblica/servizio pubblico pare apportare risultati decisivi, ciò che conta essendo piuttosto l'individuazione dei soggetti e delle tecniche più appropriate per addivenire ad una rapida conclusione delle procedure di decontaminazione.

CAPITOLO III

Il risarcimento del danno tra rimedi in forma specifica e per equivalente a protezione dell'ambiente.

Sommario: 1. Premessa. 2. La fattispecie di “*danno ambientale*” e la sua triplice dimensione (pubblica, personale e sociale) 2.1. Il *danno all'ambiente* e la dimensione pubblica 2.1.1. *segue:* l'evoluzione normativa e il regime del *danno all'ambiente* 2.2. Il *danno ai singoli* e la dimensione personale 2.3. Il *danno alla comunità di singoli* e la dimensione sociale 3. Un sistema binario “a tre uscite”, incanalato dalla prevenzione e dal ripristino 3.1. *segue:* il danno ambientale tra procedimento e processo 3.2. *segue:* il danno ambientale tra giurisdizioni 4. Conclusioni

1. PREMESSA

Le riflessioni e gli approfondimenti delineati nei precedenti capitoli tornano utili e agevolano l'accostamento al secondo istituto, protagonista della presente ricerca, ossia il danno ambientale e il risarcimento che ne dovrebbe conseguire. Talune questioni già affrontate troveranno conferma nell'analisi del danno ambientale. Altre invece rinvengono nella disciplina del danno ambientale la loro più evidente applicazione. Le une e le altre non esauriscono tuttavia l'attenzione che si dedicherà a questo istituto: la normativa sul danno ambientale lascia infatti emergere delle ulteriori questioni che si avrà modo di evidenziare.

Per un verso, la più specifica analisi del danno ambientale conferma l'assunto da cui prendeva avvio il presente lavoro, ossia quello relativo alla “doppiezza di fondo”, propria della responsabilità ambientale, di porsi a metà tra un modello pubblicistico e un modello privatistico. Sulla scorta di questa consapevolezza, risulterà più semplice districarsi tra i diversi interessi (pubblici e privati) suscettibili di essere lesi da un comportamento violativo della normativa ambientale e tra le conseguenti configurazioni che la fattispecie di danno ambientale può assumere.

Per altro verso, gli approfondimenti resi in merito a taluni istituti di carattere generale, quale è ad esempio quello relativo al danno non patrimoniale, trovano nell'evoluzione giurisprudenziale maturata con specifico riferimento al danno ambientale la loro più concreta applicazione.

In aggiunta alle conferme e alle più tangibili applicazioni di considerazioni e di istituti già esaminati, uno specifico approfondimento sul danno ambientale genera altrettante questioni di rilevante interesse: tra tutte – come meglio si vedrà – quella relativa al rapporto tra procedimento e processo, oltre che tra giurisdizioni (ordinaria, amministrativa e contabile).

A livello di metodo, anche con riferimento agli approfondimenti sul danno ambientale, come trasposti nella presente parte, è risultato inevitabile coltivare una prospettiva multi e trans-settoriale:

la trasversalità delle tematiche ambientali la impongono, ma su tutte la complessa disciplina della responsabilità ambientale la esige.

Nel tratteggiare le coordinate di approccio alla trattazione che segue, pare doveroso infine richiamare la doppia logica di *responsibility* e di *liability* approfondita con riguardo all'istituto della bonifica. Tralasciando quanto ivi meglio esplicitato, il richiamo torna ora utile al solo fine di addentrarsi più agevolmente nella tematica della responsabilità per danno ambientale, avendo già chiaro il grado di coinvolgimento del soggetto chiamato a rispondere delle relative conseguenze. Ove si discorra di causazione di un danno ambientale, la platea dei soggetti chiamati a porre in essere misure rimediali – i quali nell'ambito della disciplina della bonifica, si è visto, erano diversi e variegati – inevitabilmente viene a restringersi su un solo e unico soggetto: il responsabile del “*deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima*”. Sul responsabile del danno ambientale, il Codice fa ricadere tanto obblighi di prevenzione e di riparazione, quanto i costi finali: in sostanza, il responsabile del danno ambientale è (*rectius*, dovrebbe essere) sia soggetto *responsible* (dovendo comunque porre in essere misure di prevenzione) quanto soprattutto l'unico soggetto *liable* (dovendo rispondere dei costi dell'inquinamento da lui causato)²⁵². Pertanto, sotto questo profilo lo sforzo ermeneutico richiesto dall'analisi della disciplina della bonifica, il quale ha portato ad indagare quali siano i soggetti coinvolti e il relativo titolo giuridico a fondamento del quale gli stessi siano tenuti a porre in essere oneri di bonifica, non risulta doversi impiegare negli stessi termini con riguardo al danno ambientale: causato un danno ambientale il soggetto chiamato a risponderne è il responsabile e il titolo giuridico per cui ciò avvenga è dato dalla commissione di un fatto illecito. Volendo portare ad ulteriori approdi il medesimo ragionamento che si è seguito per la bonifica, con riguardo al danno ambientale non pare necessario indagare il reale sistema delle fonti del diritto per comprendere il “perché” il responsabile debba rispondere delle conseguenze derivanti dal danno ambientale, né pare porsi un problema di doverosità nell'intervento di riparazione: la commissione del fatto illecito ambientale autorizza l'ordinamento a pretendere dal suo autore la neutralizzazione degli effetti dannosi provocati all'ambiente.

In definitiva, l'attenzione che si dedicherà al danno ambientale investe questioni relative non tanto al “*chi*” ne risponde – sul cui accertamento si è a lungo detto nei capitoli che precedono –

²⁵² Significativa in questo senso è la stessa terminologia utilizzata dal Codice dell'ambiente per designare il soggetto coinvolto, ove fin quando si tratti di attuare le misure di prevenzione e di ripristino ambientale di cui al titolo II della Parte VI (articoli 304 e seguenti) si richiama “*l'operatore interessato*”; con il passaggio invece alle misure di risarcimento ambientale di cui al titolo III della Parte VI (articoli 311 e seguenti) il soggetto coinvolto diviene “*il responsabile*”.

quanto piuttosto “verso chi” e “come” si risponde a seguito di un illecito ambientale²⁵³. In altri termini, con il passaggio dalla disciplina della bonifica a quella del danno ambientale, da una complessità sotto il profilo della legittimazione passiva agli obblighi di intervento si addivene ad una complessità dettata dalla pluralità di soggetti legittimati all’azione di risarcimento del danno, e quindi sotto il profilo della legittimazione attiva all’azione risarcitoria²⁵⁴.

2. LA FATTISPECIE DI “DANNO AMBIENTALE” E LA SUA TRIPLICE DIMENSIONE (PUBBLICA, PERSONALE E SOCIALE)

Non pare eccedersi in apprensione ove si consideri che il principale problema che l’analisi del danno ambientale abbia da sempre posto, senza mai addivenire ad un condiviso appagamento, sia rappresentato dalla legittimazione ad azionarlo sulla scorta della natura degli interessi lesi, cui segue subito dopo l’ulteriore questione degli strumenti e dei rimedi da utilizzare a tal fine.

Può assumersi quale dato di partenza, ormai acquisito, quello secondo cui la lesione degli interessi connessi all’ambiente è in grado di far sorgere una “rosa di situazioni soggettive diversamente strutturate e protette”²⁵⁵. Il danno ambientale è tale da poter infatti incidere su una sfera pubblica, una sfera sociale e una sfera privata. Come messo per la prima volta in luce dalla giurisprudenza penale, il danno ambientale presenta una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell’ambiente di ogni uomo); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell’ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, *ex* articolo 2 Cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico sui beni ambientali)²⁵⁶. Il danno ambientale

²⁵³ In merito all’accertamento del soggetto responsabile, e quindi ai criteri (oggettivo e soggettivo) di imputazione della responsabilità ambientale, si rimanda agli approfondimenti resi nell’ambito del primo e del secondo capitolo di questo lavoro.

²⁵⁴ Queste considerazioni trovano una prima ispirazione in quanto scritto da G.D. COMPORTELLI, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 1/2011, ove l’Autore poneva l’accento, ove si tratti di responsabilità per danno ambientale, sull’approccio del “rispondere a qualcuno” e quindi del “verso chi” rispondere. Più nello specifico, l’Autore sostiene che “l’aspetto generale che rende maggiormente arduo seguire i consueti approcci pare essere la compresenza, accanto alla tradizionale idea di rispondere di qualcosa, rendendo conto delle proprie azioni secondo una logica retributiva e simmetrica, dell’idea di rispondere a qualcuno. Una responsabilità per che, in un contesto, come veduto fortemente relazionale e connotato da principi solidaristici, si configura come «farsi carico del futuro» e si declina secondo una logica asimmetrica che privilegia «l’attenzione all’unicità dell’altro, alla specificità della situazione, alle relazioni nelle quali il soggetto si trova di volta in volta a essere inserito e delle quali non può fare a meno di tenere conto in quanto significative per la sua stessa identità e per il suo stesso progetto di vita”. In questo senso si veda anche M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Tomo I, pp. 578 ss.

²⁵⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, Il Mulino, 2005, p. 36.

²⁵⁶ Cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 maggio 2007, n. 16575 con note di L. GIAMPIETRO, *Prime valutazioni del S.C. sul nuovo regime del danno ambientale*, in *Danno e resp.* n. 4/2008, pp. 406 ss. e G.G. GRECO, *Vademecum dell’illecito ambientale: la sentenza Fiale*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc. 10, 2007, p. 2081. Vale la pena rilevare come il danno ambientale paia racchiudere e rappresentare una figura emblematica della triplice prospettiva relazionale che l’individuo è in grado di assumere come riferimento all’interno del complessivo ordinamento giuridico, a seconda che si rivolga allo Stato, alla società e, infine, al mercato e/o alla persona stessa.

appare quindi variegato, arrecando pregiudizio a interessi di vario tipo: pubblici, personali e associativi.

Tale tripartizione risulta estremamente espressiva della reale consistenza delle articolazioni che tale fattispecie di illecito può assumere, per cui la stessa può essere utilizzata nel presente lavoro anche quale criterio ordinante nello scandire gli argomenti che si andranno a trattare nel prosieguo del presente Capitolo.

Senza voler anticipare troppo l'analisi che si dedicherà ad ognuno di questi profili, in via di prima approssimazione occorre innanzitutto distinguere all'interno della formula “*danno ambientale*”, inteso genericamente quale evento che produce effetti dannosi sull'ambiente, le diverse figure del “*danno all'ambiente*” e del “*danno derivante (agli interessi privati e collettivi) dall'ambiente (o meglio dall'alterazione dell'ambiente)*”²⁵⁷. La prima tipologia di danno si pone in una dimensione pubblicistica, la seconda in una dimensione privatistica e sociale a seconda delle posizioni soggettive lese. Sempre a livello di iniziale comprensione della diversa dimensione che il pregiudizio ambientale può arrecare, basti considerare che “*un conto è la tutela dell'ambiente, altro conto è la tutela della persona che fruisce dell'ambiente*”, un conto è la lesione alla “*integrità dell'ambiente*”, altro conto è la lesione all’“*ambiente salubre*”: come efficacemente chiarito, “*quando si parla di responsabilità per danno ambientale, si fa riferimento agli obblighi ripristinatori o risarcitori che gravano su coloro che hanno violato l'integrità ambientale; i soggetti legittimati attivamente a chiedere il risarcimento del danno ambientale non sono i singoli, ma sono gli enti (pubblici) a cui si riconosce la titolarità degli interessi alla integrità dell'ambiente; l'ingresso di interessi diffusi e la loro tutela non dà luogo a risarcimento del danno, ma piuttosto a posizioni processuali di promozione di procedimenti (amministrativi) o di intervento in procedimenti civili o penali. Tutt'altra questione, e tutt'altro genere di problemi, insorgono quando si parla non di integrità dell'ambiente, ma di ambiente salubre, perché in tal caso si fa riferimento al danno alla salute arrecato da fenomeni di inquinamento, cioè da fenomeni che incidono sulla salute fisica o psichica, quale effetto della violazione dell'integrità dell'ambiente. I due tipi di danno – conseguente alla lesione di interessi ontologicamente tra loro diversi – possono coesistere, ma possono anche insorgere separatamente*”²⁵⁸.

²⁵⁷ Cfr. U. SALANITRO, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2009, p. 472.

²⁵⁸ Cfr. G. ALPA, *La Responsabilità civile*, op. cit., p. 285, il quale prosegue affermando che: “*Il diritto all'ambiente salubre non coincide con l'integrità dell'ambiente (o, come si è detto, in una prospettiva antropomorfica, con i diritti dell'ambiente) e la lesione dell'integrità fisiopsichica derivante da cause ambientali non coincide con la lesione dell'integrità dell'ambiente ad opera di fenomeni di inquinamento. E pertanto, la disciplina destinata a tutelare l'ambiente, anche in forma di deterrente all'esercizio di attività inquinanti mediante l'imputazione di una responsabilità e dell'obbligo di risarcire il danno prodotto all'ambiente, non coincide con la disciplina destinata a tutelare il diritto all'ambiente salubre; d'altra parte, è appena il caso di segnalare che ambiente e salute sono beni (cioè interessi) diversi, sicché la responsabilità per il danno all'ambiente non coincide con la responsabilità per la lesione individuale all'ambiente salubre*”.

In sostanza, l'illecito ambientale può quindi manifestarsi attraverso una condotta plurioffensiva di un interesse tanto pubblicistico, quanto privatistico della collettività o dei singoli. Da un pregiudizio ambientale possono derivare sia danni all'ambiente come bene di natura pubblica, sia danni patrimoniali e non patrimoniali ai singoli beni (danno ambientale c.d. privato). Nel primo caso la disciplina di riferimento sarà rappresentata dalla normativa speciale di cui al Codice dell'ambiente (articoli 298-bis e seguenti), nel secondo caso dalle norme generali di cui agli articoli 2043 e 2059 c.c., come confermate nella loro applicazione dall'articolo 313, comma 7, del Codice secondo cui *“Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo del danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”*²⁵⁹.

La comprensione e la definizione di confini precisi tra le possibili concorrenti tipologie di danno non è di poco conto, ove si consideri che l'eventuale pluralità di azioni rechi con sé il rischio di una *“patologica moltiplicazione di risarcimenti, che verrebbe a gravare ingiustamente sul responsabile del danno ambientale”*²⁶⁰. Al di là della considerazione della sfera del responsabile, è stato poi rilevato come la concorrenza di una molteplicità di domande sul patrimonio dell'autore dell'illecito possa avere effetti distorsivi, in quanto le regole della responsabilità civile non prevedono un sistema di preferenza tra coloro che hanno diritto al risarcimento del danno. Il patrimonio dell'autore dell'illecito, in questo modo, potrebbe non essere sufficiente a coprire il costo del ripristino ambientale, in quanto subirebbe la concorrenza della pluralità di domande di coloro che hanno perduto il godimento delle utilità ambientali derivanti dalla risorsa naturale. Da ciò ne potrebbe conseguire, per assurdo, che la pluralità di pretese risarcitorie accentui il pericolo di non

²⁵⁹ Cfr. G.D. COMPORTE, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2013, p. 117, secondo cui con tale disposizione si è riconosciuto ai soggetti (persone fisiche, persone giuridiche, associazioni ambientaliste, enti territoriali) che lamentano un danno diverso e ulteriore rispetto al danno ambientale, il diritto di promuovere dinanzi al giudice ordinario tutte le azioni dirette ad ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale derivante da illecito ambientale secondo gli articoli 2043 e 2059 c.c. Al riguardo, v'è da rilevare come sia la stessa direttiva 2004/35/CE, al 14° considerando, a prevedere che *“La presente direttiva non si applica ai casi di lesioni personali, al danno alla proprietà privata o alle perdite economiche e non pregiudica qualsiasi diritto concernente questi tipi di danni”*. In giurisprudenza, si confronti Cass. pen., Sez. III, 11 giugno 2015, n. 24677, secondo cui la legittimazione avente ad oggetto fatti compiuti successivamente al 29 aprile 2006 a seguito dell'abrogazione dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 349/1986 derivante dall'entrata in vigore dell'articolo 318, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 152/2006, spetta, in via esclusiva, allo Stato per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, inteso come lesione dell'interesse pubblico all'integrità e salubrità dell'ambiente, mentre tutti gli altri soggetti, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l'azione civile in sede penale ai sensi dell'art. 2043 c.c. solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva.

²⁶⁰ Cfr. M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, op. cit., pp. 617 ss., ove si riporta quanto sostenuto in Cass. pen., Sez. III, 7 aprile 2006, n. 33887 secondo cui *“quando il danno ha natura ambientale, il profilo della liquidazione non può che riflettere il carattere indubbiamente complesso del bene, in relazione al quale – com'è noto – si configurano interessi individuali, collettivi e pubblici. È proprio questa complessità del bene e degli interessi ambientali che spiega la pluralità dei soggetti legittimati all'azione di risarcimento del danno (...)”*.

consentire il ripristino di quella stessa risorsa che avrebbe restituito alla collettività il godimento delle utilità ambientali²⁶¹.

2.1. IL DANNO ALL'AMBIENTE E LA DIMENSIONE PUBBLICA

È opinione comune quella secondo cui per comprendere l'atteggiarsi del *danno all'ambiente* all'interno dell'ordinamento giuridico e, più nello specifico, all'interno del sistema della responsabilità civile, occorra partire dalla considerazione del bene oggetto di tutela, ossia l'ambiente quale bene immateriale, unitario ma composto, suscettibile di autonome situazioni giuridiche soggettive²⁶².

Nell'individuazione di quest'ultime, pare limitativo concentrarsi sulle sole situazioni giuridiche soggettive attive, stante il carattere relazionale di ognuna di esse, la quale convive necessariamente con altre situazioni giuridiche soggettive sia passive che attive. Come è stato ben evidenziato, ogni situazione giuridica soggettiva ha carattere prismatico e anche le situazioni giuridiche soggettive legate all'ambiente devono essere intese in senso relazionale²⁶³.

²⁶¹ Cfr. U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 4, 2013, pp. 794 ss., il quale come rimedio, a siffatto rischio di moltiplicazione delle azioni risarcitorie e del connesso rischio di incapienza del patrimonio del responsabile, propone di “valorizzare la regola comunitaria che impone la riparazione, a titolo di responsabilità ambientale, oltre che delle risorse naturali, anche delle utilità che da tali risorse trae la collettività: sia perché concentra in un unico soggetto il diritto di recuperare i costi di riparazione (per cui, ove occorra, questi può dare preferenza all'adozione delle misure di riparazione delle risorse naturali, in quanto produttive di nuove utilità ambientali); sia perché ripara la distruzione delle utilità ambientali con misure che tengono conto degli interessi dei singoli (o, più precisamente, delle diverse categorie di fruitori dell'ambiente) nella misura in cui siano conformi agli interessi della collettività, secondo un modello di riparazione che si presenta pienamente adeguato alla perdita di valori non appropriabili in maniera esclusiva (...). Una volta ammessa la riparazione delle esternalità positive che il bene ambientale offre alla collettività attraverso la disciplina speciale, la posizione dei singoli componenti della collettività che siano stati in concreto danneggiati dai comportamenti in violazione delle norme ambientali non si configura qualitativamente differente da quella di coloro che hanno subito un danno riflesso per la perdita di meri vantaggi di fatto conseguenti alla lesione di un qualsiasi bene di proprietà altrui (nell'es., la perdita dei vantaggi conseguente alla distruzione del giardino della villa del vicino). Si aggiunga che in tal modo si evita ogni rischio di duplicazione, che sarebbe pur sempre presente qualora la perdita delle utilità ambientali venga risarcita una prima volta alla collettività nel suo complesso e una seconda volta ai singoli componenti della stessa collettività”.

²⁶² Cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, G. Giappichelli Editore, 2021, pp. 100 ss., il quale mette in risalto le caratteristiche proprie del bene ambiente, individuandole in linea con la scienza giuridica nelle seguenti: “l'ambiente è sicuramente un bene indivisibile, immateriale (anche se composto da beni materiali), non patrimoniale, nel senso che non può essere oggetto di mercato, anche se può essere matrimonialmente rilevante, e non è un bene passibile di situazioni giuridiche di tipo appropriativo, in quanto resta liberamente fruibile”.

²⁶³ Cfr. ID., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 105 ss., il quale prosegue sostenendo come “La convivenza fra le situazioni giuridiche soggettive non si concretizza solo in modo lineare fra due o più soggetti (diritto di un soggetto e obbligo o dovere di un altro), in quanto la stessa situazione soggettiva ha una pluralità di relazioni con quelle di altri soggetti (a fronte di un diritto di proprietà vi è, sì, una obbligazione corrispondente o il dovere di non danneggiare il bene, ma vi è anche una influenza che vi esercitano ad esempio i confinanti o i familiari o l'autorità che costruisce un'opera pubblica)”. Per un approfondimento sulle situazioni giuridiche soggettive quali contenuto del rapporto giuridico e sulla loro reciproca specularità cfr. S. PALAZZOLO, (voce) *Rapporto giuridico*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987.

Sul versante delle situazioni giuridiche passive, quella che in materia ambientale più chiaramente dovrebbe emergere è quella del dovere dei singoli, delle collettività e delle loro amministrazioni di non danneggiarlo e anzi di tutelarlo e promuoverne la valorizzazione²⁶⁴.

In relazione alle situazioni giuridiche attive, l'impegno di individuare la titolarità verso un bene immateriale, quale è l'ambiente, ha progressivamente fatto operare le più varie posizioni attive, dal diritto soggettivo all'interesse legittimo, passando da visioni prettamente individualistiche dei singoli ad approcci sovra individuali in termini unitari.

In linea con la già approfondita pregiudiziale patrimonialistica e proprietaria in un primo momento imperante, a ricevere tutela erano essenzialmente i diritti soggettivi assoluti²⁶⁵. In tal contesto, il bene ambiente veniva collegato ad un diritto soggettivo riconducibile agli istituti del diritto di proprietà e del diritto alla salute, la cui tutela era subordinata al rapporto di vicinanza tra il bene e le attività che potessero ostacolarne un pieno godimento. La protezione riconosciuta al singolo veniva così ricondotta al generale divieto di immissioni sancito dagli artt. 844 e 890 c.c. e si proiettava sui profili domenicali attinenti al rapporto fra un soggetto e il bene oggetto di proprietà²⁶⁶.

È poi seguito un approccio che, ai profili di appartenenza del bene, affiancava uno specifico riferimento alla tutela della salute²⁶⁷. In questo senso, si affermava l'esistenza di un "diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente" in rapporto di diretta derivazione con l'articolo 32 Cost., così affrancandolo da una dimensione proprietaria ma legandolo pur sempre ad una posizione individualistica²⁶⁸.

²⁶⁴ Si veda, ancora una volta, ID., *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 105 ss. Sulla valorizzazione del profilo del dovere in materia ambientale, si può leggere gli scritti del Prof. F. FRACCHIA, già citati in chiusura del precedente capitolo.

²⁶⁵ L'approfondimento in merito alla c.d. pregiudiziale patrimonialistica, come applicata a livello ordinamentale, è racchiuso nell'ambito del primo capitolo di questo lavoro, ove si analizzava l'evoluzione che ha subito il concetto di "ingiustizia" all'interno dell'articolo 2043 c.c.

²⁶⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 9 aprile 1973, n. 999.

²⁶⁷ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 9 marzo 1979, n. 1463.

²⁶⁸ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172, secondo cui devono preservarsi "le condizioni indispensabili o anche solo propizie alla salute dell'uomo anche nei luoghi in cui si articolano le comunità sociali nelle quali si svolge la sua personalità; il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre". Al riguardo, è stato osservato come in questo modo "la tutela dell'ambiente viene quindi ancorata ad una prospettiva antropocentrica e subordinata all'azione individuale del singolo attraverso rivendicazione di potenziali lesioni del diritto della salute. Questa impostazione non aveva ancora condotto all'individuazione dell'ambiente quale bene in sé passibile di posizioni giuridiche proprie" (cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 101). Cfr. altresì S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, pp. 11 ss. secondo cui "siamo di fronte ad una vasta impresa di riconsiderazione dello schema del diritto soggettivo, variamente forzato non tanto allargando il catalogo dei diritti, ma soprattutto innovando i criteri di identificazione delle situazioni soggettive qualificabili come diritti. Si che oggi, anche riferendosi allo schema del diritto soggettivo, non è detto che la tutela dell'ambiente debba essere ancorata a posizioni di tipo proprietario. Il riferimento alla tutela della salute, implicato anche nella definizione dell'ambiente come diritto, affranca immediatamente quest'ultimo dalla matrice dominicale. L'ampiamiento stesso della nozione di salute apre prospettive fino a poco tempo fa impensabili, anche perché la Corte costituzionale ha dato rilievo all'uso del termine benessere, e questo ci porta al di là del quadro della

Lo stesso approccio alle origini patrimonialistico – si vedrà meglio nel prosieguo – era stato assunto dalla Corte dei conti, la quale nello stesso periodo, nel tentativo di configurare il danno ambientale in modo disgiunto dalle lesioni dei singoli, qualificava lo stesso quale specie particolare del danno erariale, inteso quale danno cagionato direttamente allo Stato o in ragione della dimensione patrimoniale del bene a questo appartenente, ovvero, come conseguenza delle spese necessarie per la riduzione in pristino²⁶⁹.

All'approdo di una configurazione del danno ambientale quale pregiudizio diffuso ad un bene unitario sovra individuale, disgiunto dalla lesione ai diritti dei singoli, si è potuto giungere con l'introduzione dell'articolo 18 della legge n. 349/1986 e attraverso la successiva interpretazione resa dalla Corte costituzionale, rileggendo gli istituti classici e le posizioni tradizionali alla luce dei nuovi valori espressi dalla Carta fondamentale ed emergenti nel diritto vivente. Ricollegandosi ai precetti di cui agli articoli 9 e 32 Cost., la Corte costituzionale ha quindi reso contezza dello "*sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la loro protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambiente, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*"²⁷⁰.

Pertanto, in linea con l'evoluzione ordinamentale, la progressiva elaborazione giurisprudenziale e dottrinale ha permesso al *danno all'ambiente*, quale lesione all'interesse diffuso alla fruizione di un ambiente integro, di poter assurgere ad autonoma categoria di illecito, suscettibile di attivare reazioni rimediali, indipendentemente dal passaggio per i pregiudizi subiti dai singoli.

Una volta compresa l'autonomia concettuale del danno ambientale nella sua dimensione pubblica, si può condividere quanto sostenuto, con approccio pragmatico, da attenta dottrina, ove si sostiene che: "*Gli sforzi compiuti da dottrina e giurisprudenza in ordine alla qualificazione dell'ambiente come bene giuridico, alle corrispondenti situazioni giuridiche e ai correlati criteri di imputazione sono segnati dalla necessità di fornire una prima forma di tutela giuridica ad un interesse che, con evidenti profili di specificità, si stava affermando nella realtà giuridica. Ma una volta che l'interesse all'ambiente è stato ampiamente riconosciuto dall'ordinamento e si è consolidato fino ad assurgere al rango di valore costituzionale una tale visione appare*

salute identificata come essere al riparo dalle malattie e ci pone in una dimensione completamente diversa, perché ci avvicina a quella possibilità di espansione della personalità che è uno dei valori costituzionali di riferimento, pure nella diversità di interpretazioni che ne sono state proposte".

²⁶⁹ Cfr. Corte conti, Sez. I, 15 maggio 1973, n. 39.

²⁷⁰ Cfr. Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210.

evidentemente riduttiva in quanto la tutela non si attese solo sui profili risarcitori, ma è anche, e innanzitutto, organizzativa e procedimentale”²⁷¹.

Tuttavia, prima di trattare gli aspetti organizzativi e procedurali della responsabilità per danno ambientale, i quali effettivamente si pongono come centrali e cruciali anche ai fini del presente lavoro, è bene non omettere l’analisi dell’evoluzione normativa e dell’attuale regime di responsabilità, nonché delle ulteriori forme di danno scaturenti dall’alterazione dell’ambiente. Quest’ultimi infatti si pongono come aspetti preliminari nella comprensione delle successive tematiche di maggior interesse.

2.1.1. SEGUE: L’EVOLUZIONE NORMATIVA E IL REGIME DEL DANNO ALL’AMBIENTE

Il quadro normativo sulla responsabilità per danno ambientale si connota per essere un sistema a formazione progressiva, ciò che può aver provocato un “impianto regolatorio instabile e comunque difettante sotto il profilo della coerenza sistematica”²⁷². Per avere immediata percezione di quanto si è appena detto, si consideri come l’avvio della positivizzazione del danno ambientale abbia avuto inizio con la previsione contenuta nell’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, norma rimasta in vigore fino alla radicale modifica operata dal Codice dell’ambiente, il quale ha abrogato quest’ultima norma – ad eccezione del comma 5 – sostituendola con una articolata disciplina specifica²⁷³. La stessa disciplina apportata dal Codice dell’ambiente ha poi subito due importanti emendamenti, a seguito della duplice procedura di infrazione avviata dall’Unione europea nei confronti dello Stato italiano con la quale venivano sollevati numerosi dubbi di compatibilità con la

²⁷¹ Cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, op. cit., p. 110. L’attenzione che viene riservata dall’Autore alla dimensione dell’organizzazione amministrativa è rilevata anche in A. MOLITERNI, *Diritto dell’ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2020, pp. 255 ss., ove così viene commenta la predetta impostazione: “Da questo punto di vista, quindi, anche con riguardo alla sfida ambientale viene a rivestire un rilievo prioritario soprattutto l’efficace e razionale funzionamento del sistema amministrativo che – non solo a livello nazionale – è stato costruito nell’ultimo trentennio a presidio dell’ambiente: il che impone ovviamente di riservare una grande attenzione al tema della complessiva adeguatezza dell’assetto organizzativo, soprattutto al fine di verificare se e fino a che punto la frammentazione e l’intreccio delle competenze tra le diverse amministrazioni discendano dalla peculiare natura complessa dei fenomeni da regolare (il che dovrebbe condurre alla prospettazione di nuove teorie dell’organizzazione che, ad esempio, siano in grado di tenere meglio in considerazione la naturale integrazione tra l’ambiente e le altre competenze e materie orientate allo sviluppo dinamico del territorio); o se, invece, la complessità istituzionale e organizzativa derivi soprattutto da fattori patologici, a partire dall’incapacità del legislatore di dominare la complessità della materia e di individuare le priorità nella soddisfazione degli interessi”.

²⁷² Cfr. in questo senso V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all’ambiente? La giurisdizione della Corte dei conti fra logica giuridica ed effettività della (e nella) tutela*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Ed. Giappichelli, 2019, p. 580.

²⁷³ Precedentemente all’entrata in vigore dell’articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, nell’ordinamento italiano mancava una previsione espressa riguardante la risarcibilità delle lesioni ambientali. Un ostacolo ad una tal tutela risarcitoria derivava anche dalla ricostruzione del danno ambientale all’epoca elaborata dalla Corte dei conti, la quale – come meglio si vedrà nel prosieguo – lo riconduceva nell’ambito del c.d. danno erariale, con la conseguenza non solo che a risponderne fossero i soli amministratori e dipendenti pubblici, ma anche che nei confronti dei soggetti privati non fosse configurabile un ristoro economico per i pregiudizi subiti in conseguenza di lesioni arrecate all’ambiente. Con riferimento al sistema previgente rispetto alla legge n. 349/1986 si può leggere A. SCACCHI, *Profili civilistici*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, 2012, Volume I, pp. 323 ss.

direttiva 2004/35/CE della normativa nazionale di recepimento. L'allineamento con la normativa europea avveniva dapprima ad opera dell'articolo 5-bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito in legge 24 novembre 2009, n. 167, poi ad opera dell'articolo 25, comma 1, lettera g) della legge 6 agosto 2013, n. 97, con i quali si modificavano diverse norme della Parte VI del d.lgs. n. 152/2006.

Più nello specifico, procedendo in ordine temporale, l'articolo 18 della legge n. 349/1986 rappresenta l'attesa risposta istituzionale all'esigenza di creare uno strumento giuridico idoneo ad accordare una tutela diretta al bene ambiente, dando effettività al principio di diritto internazionale noto come "chi inquina paga". Essa infatti istituisce un Ministero istituzionalmente preposto alla tutela dell'ambiente, ora da ultimo denominato Ministero della transizione ecologica, testimoniando così che la tutela ambientale costituisce uno dei compiti fondamentali dello Stato, e prevede una prima organica disciplina del risarcimento del danno ambientale²⁷⁴. L'illecito ambientale così come strutturato dalla prima normativa organica in materia si caratterizzava per essere un illecito tipico, fondato sulla colpa, con connotazione preminentemente civilistica e sanzionatoria. L'articolo 18, comma 1, della legge n. 349/1986 prevedeva infatti che *"Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"*²⁷⁵. Il carattere

²⁷⁴ Cfr. in questo senso Cass. pen., Sez. III, n. 16575/2007 cit. secondo cui: *"con l'art. 18 della legge 8.7.1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente) venne data attuazione, in Italia, al principio comunitario "chi inquina paga", secondo il quale i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile attraverso l'introduzione, quale forma particolare di tutela, dell'obbligo di risarcire il danno cagionato all'ambiente a seguito di qualsiasi attività compiuta in violazione di un dispositivo di legge (...). Trattavasi di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale (aquiliana) connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionati da un danno "ingiusto" all'ambiente, dove l'ingiustizia era individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento era lo Stato. La strada risarcitoria restava aperta ai privati solo ove essi lamentassero la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale. Quanto al contenuto del risarcimento, che il giudice era chiamato ad assicurare, posizione dominante rivestiva il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (art. 18, comma 8), da disporsi "ove possibile"". In merito alla portata della disciplina recata dalla legge n. 349/1986, la giurisprudenza di legittimità aveva in precedenza chiarito che "la configurabilità dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nella cit. legge del 1986 (che si occupa piuttosto della ripartizione della tutela tra Stato, enti territoriali e associazioni protezionistiche) ma direttamente nella Costituzione, considerata dinamicamente, come diritto vigente e vivente, attraverso il combinato disposto di quelle disposizioni (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) che concernono l'individuo e la collettività nel suo "habitat" economico, sociale, ambientale" (cfr. Cass. civ., 19 giugno 1996, n. 5650).*

²⁷⁵ La disciplina di cui all'articolo 18 della legge n. 349/1986, prevedendo una responsabilità per danno all'ambiente solo nel caso in cui il fatto lesivo fosse stato prodotto in *"violazione di legge o di provvedimento amministrativo"*, andava a connotare un modello del tutto diverso adottato successivamente a livello europeo, come poi recepito da quello nazionale, ove non occorrerà che il comportamento lesivo sia vietato da una norma di diritto sostanziale, in quanto è sufficiente che il bene ambientale sia stato danneggiato da un fatto riconducibile ad un'attività imprenditoriale potenzialmente pericolosa per l'ambiente o per la salute. Cfr. U. SALANITRO, *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 4, 2013, pp. 794 ss., il quale legge la successione delle discipline sulla responsabilità per danno ambientale in base all'evoluzione dei modelli di tutela sostanziale dell'ambiente, distinguendo tra una tutela modale dell'ambiente (volta a regolare i comportamenti antropici) e una tutela integrale dell'ambiente (finalizzata al perseguimento di un livello elevato di protezione del bene). Secondo l'Autore, infatti, *"nel nostro ordinamento la protezione dell'ambiente è*

sanzionatorio della responsabilità per danno pubblico ambientale si desumeva dal combinato disposto di due disposizioni: il comma 6, con il riferimento al “*profitto conseguito dal trasgressore*”, nello specifico disponeva che “*Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l’ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali*”; il comma 7, con la previsione di una responsabilità non solidale ma personalizzata (“*Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale*”). Pur a fronte di una previsione comunque volta al ripristino delle risorse alterate, qual’era quella di cui al comma 8, la funzione deterrente-sanzionatoria di una responsabilità così delineata veniva accentuata dalla successiva applicazione giurisprudenziale²⁷⁶. Come è stato rilevato in dottrina, infatti, le liquidazioni del danno ambientale avvenute nel periodo successivo all’entrata in vigore della legge n. 349/1986 si traducevano essenzialmente in strumenti più sensibili alle ragioni della finanza pubblica che non a quelle d’ambiente: alla tutela in forma specifica, in sostanza, si preferiva la strada delle condanne esemplari²⁷⁷.

L’abrogazione dell’articolo 18 della legge n. 349/1986, ad opera del d.lgs. n. 152/2006, emanato in attuazione della direttiva 2004/35/CE, ha segnato l’avvio verso il passaggio da un modello privatistico, con accentuata funzione sanzionatoria, ad un modello pubblicistico, con progressiva finalità ripristinatoria²⁷⁸.

stata caratterizzata dal passaggio tra due successivi modelli di tutela: un primo modello, più risalente, in cui l’ambiente viene tutelato nella misura in cui sono vietate o regolate determinate attività; un secondo modello, pienamente sviluppato solo in attuazione della legislazione comunitaria, nel quale l’ambiente viene salvaguardato nel suo complesso, a prescindere dalla liceità o dalla illiceità dei comportamenti antropici che lo possano pregiudicare”.

²⁷⁶ Come anticipato nell’ambito del primo capitolo, la prevalenza della reintegrazione in forma specifica, rispetto a quello per equivalente, è particolarmente accentuata ove siano coinvolti interessi sovra individuali e sensibili, quale è l’interesse ambientale. In quest’ottica, il reintegro in natura in materia ambientale soggiace, già nell’ambito della prima legislazione, all’unico limite della possibilità (in base al comma 8, infatti, “*Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile*”), mentre la generale norma civilistica (articolo 2058 c.c.) al limite suddetto aggiunge quello dell’eccessiva onerosità.

²⁷⁷ Cfr. V. D’ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *Nuova giur. civ. comm.* n. 7-8/2013 il quale mette in evidenza come l’esperienza applicativa della disciplina del 1986 abbia evidenziato una scarsa frequenza di condanne al risarcimento in natura del danno ambientale, accentuando invece in senso punitivo la condanna equitativa per equivalente, oltre le intenzioni del legislatore. In alcuni casi, alla condanna al ripristino in natura si accompagnava – a prescindere dalla prova di un danno ulteriore – un’“accessoria” condanna pecuniaria dalla connotazione sanzionatoria. In altri casi, sulla base dei criteri di cui all’articolo 18 si è addivenuti a vere e proprie condanne “esemplari”, arrivando a sommare, quali autonome poste di danno interamente da risarcire, quelle voci che il legislatore ha invece evocato quali indici per una complessiva valutazione del danno. In altre ipotesi ancora, si è pervenuti a condanne equitative calcolando i costi che il danneggiante avrebbe dovuto sostenere per il ripristino efficace, senza alcuna deduzione di quelli già sostenuti, con evidente, almeno parziale, duplicazione del risarcimento. Per un ulteriore approfondimento sulle tecniche di tutela e sulla quantificazione del danno ambientale si veda: S. PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.* n. 7/2010; G. SCHIESARO, “*Chi inquina paga*”: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18, legge 349/1986, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2003, pp. 173 ss.

²⁷⁸ Pur non mancando di riportare, nel prosieguo della trattazione, specifici riferimenti alla disciplina apportata a livello europeo, per un complessivo approfondimento sulla direttiva 2004/35/CE e sul suo recepimento nei diversi Stati

Il primo elemento differenziale rispetto alla previgente disciplina attiene alla nozione (o meglio, alle nozioni) di danno, attraverso cui si definisce l'ambito oggettivo di tutela. Il primo comma dell'articolo 300 del Codice reca una prima nozione di danno ambientale, definendolo come *“qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”*. La norma si riferisce genericamente alle risorse naturali, fornendo gli elementi per riconoscerne, ai fini della responsabilità, la rilevanza del deterioramento in termini di misurabilità e significatività dello stesso. Il secondo comma del medesimo articolo 300 si occupa di elencare le ipotesi in cui il deterioramento assume carattere di danno ambientale, con l'importante precisazione che ciò vale ai sensi della direttiva 2004/35/CE, richiamando in maniera sostanzialmente invariata le fattispecie in quest'ultima tipizzate. Costituisce così danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti (...); b) alle acque interne (...); c) alle acque costiere (...); d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente.

L'articolo 311, comma 2, del Codice riporta poi un'ulteriore nozione di danno ambientale, prevedendo che *“chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato”*.

La suddetta pluralità di nozioni è spiegabile in ragione della stratificazione di discipline e di visioni differenti, le quali – come anticipato – in maniera poco organica hanno condotto a prevedere all'interno della stessa parte VI del Codice due distinte ipotesi di responsabilità: mentre l'articolo 300 sembra delineare una responsabilità speciale per le specifiche e selezionate attività professionali (elencate nell'allegato III della direttiva 2004/35/CE) sottoposte a regolamentazione amministrativa ai sensi della normativa comunitaria, in quanto ritenute potenzialmente pericolose per la salute e

Membri, si veda: B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2010, pp. 1 ss.; M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2006, pp. 605 ss. e ID., *La valutazione e la riparazione del danno ambientale nell'esperienza dell'Unione Europea e degli Stati Uniti: problemi, soluzioni, prospettive a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.3-4, 2010, pp. 867 ss. A livello di normativa europea, merita di essere segnata la recente adozione delle *Linee guida per un'interpretazione comune del termine “danno ambientale” di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. Il documento è emanato al fine di favorire un'applicazione quanto più possibile uniforme della disciplina europea sul danno ambientale all'interno dei singoli Stati Membri. Per un approfondimento al riguardo, con specifico riferimento al danno al terreno, si veda M. FABRIZIO, *Il danno al terreno nelle Linee guida UE sul danno ambientale*, in *Amb. svil.*, 2021, 10, pp. 695 ss.

l'ambiente, gli articoli 311 e seguenti contemplano un'ipotesi di responsabilità generale e residuale per chiunque arrechi danno all'ambiente nell'esercizio di attività biologiche o imprenditoriali indifferenziate²⁷⁹.

Si accennano per ora – con intento di specifico approfondimento nel prosieguo – quali ulteriori elementi di differenziazione: la contrazione del novero dei soggetti legittimati ad azionare la tutela risarcitoria, ora accentrata in capo al solo Ministro, con esclusione degli enti pubblici locali e delle associazioni ambientaliste; l'introduzione di un doppio sistema di tutela, in via amministrativa oltre che giudiziaria.

Quanto ai modelli di tutela e ai metodi di liquidazione, il Codice abbandona il ricorso al criterio equitativo adottato dalla previgente normativa e individua il ripristino ambientale della situazione preesistente “a titolo di risarcimento in forma specifica” quale modello preferenziale di tutela ambientale, in mancanza del quale la determinazione dell'equivalente monetario è riferita al solo costo necessario al ripristino della precedente situazione (articoli 311 e 314 del Codice)²⁸⁰.

²⁷⁹ Il rilievo che assume la doppia nozione di danno è ben spiegata da W. GIULIETTI, *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, in *www.giustamm.it*, n. 11/2009 secondo cui: “La contraddizione che deriva dalla pluralità delle riferite nozioni può essere superata, seppure alla stregua di un testo obiettivamente non lineare, riconoscendo due distinti regimi di responsabilità: una disciplina generale dettata dall'art. 311, c.2; una disciplina speciale, dettata nel titolo II e fondata sul recepimento della normativa comunitaria. Quest'ultima è, in particolare, rivolta esclusivamente all'operatore, è fondata sul criterio di imputazione in senso tendenzialmente oggettivo (in coerenza con la direttiva) e contempla misure, non solo riparatorie, ma anche di precauzione e preventive, rispetto alle quali l'operatore (il solo che è considerato destinatario della disciplina del titolo II) ha obblighi di informazione e di azione, mentre l'amministrazione ha poteri di ordine. Siffatta responsabilità è limitata alla citata nozione ristretta di danno di cui all'art. 300, c. 2, al di fuori della quale dovrebbe valere, anche per l'operatore, l'art. 311, c.2 e le regole ivi previste. L'art. 311, c. 2, reca, infatti, la disciplina generale della responsabilità ambientale rivolta alla tutela di qualsiasi tipo di danno ambientale che assuma giuridica rilevanza (e sia quindi significativo e misurabile), anche laddove il danneggiante non abbia la qualifica di operatore professionale. Dovrebbe ritenersi, pertanto, trasfusa nella disposizione dell'art. 311, c. 2 la regola generale della responsabilità ambientale, già prevista dall'abrogato art. 18, sia perché è rivolta a qualsiasi soggetto – e non solo alla specifica categoria dell'operatore professionale –, sia perché la nozione di danno in essa contenuta non sembra riconducibile a quella ristretta dell'art. 300, c.2, bensì alla fattispecie aperta delle risorse naturali di cui all'art. 300, c.1 (...)”. Nello stesso senso cfr. anche U. SALANITRO, *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2008, pp. 939 ss. secondo cui: “Nella parte sesta del D.Lgs. 152/2006 sono state introdotte due diverse discipline: una prima disciplina, attuativa della direttiva comunitaria 2004/35/CE, che si applica solo agli esercenti attività professionali sottoposte a regolamentazione amministrativa in quanto pericolose per la salute e per l'ambiente, nella quale il Ministero dell'ambiente adotta le misure di riparazione, in sostituzione dell'autore dell'illecito, e chiede il rimborso dei costi sostenuti (art. 304 ss.); una seconda disciplina, volta a rendere più efficiente la previgente disciplina dell'art. 18, di portata generale (applicabile a “chiunque”), nella quale lo stesso Ministero può chiedere, in via giudiziale o attraverso un'ingiunzione amministrativa, una somma di denaro a titolo di risarcimento dei danni all'autore dell'illecito, che non ha provveduto al ripristino, da impiegare per opere di riparazione ambientale con priorità nel luogo dove è avvenuto il danno (art. 311 ss.). È netta l'impressione, anche alla luce delle bozze preparatorie, che le due discipline siano state redatte in maniera autonoma e che solo nelle fasi finali vi sia stato un tentativo, poco meditato, di coordinamento (...)”.

²⁸⁰ Cfr. G. CECCHERINI, *La tutela risarcitoria dell'ambiente: dalla tutela compensativa e punitiva della legge dell'86 alle misure di riparazione della legge 6 aprile 2013, n. 97*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Ed. Giappichelli, 2019, p. 535, in cui si riportano gli specifici criteri contenuti negli allegati al Codice volti a individuare le misure di riparazione complementare e compensativa, i quali si connotano per un approccio di natura economica, in linea con i parametri previsti a livello europeo. In particolare, l'allegato 3, individuata la distinzione tra riparazione primaria, complementare e compensativa, delinea per la determinazione delle relative misure tre metodi in successione obbligatoria. I primi due metodi mirano a raggiungere un'equivalenza tra i benefici delle misure e le rispettive perdite: con tali metodi vanno

Infine, altro elemento di differenziazione riguardava la ripartizione delle responsabilità tra più coautori: abbandonando la previgente previsione della responsabilità parziaria di cui all'articolo 18, comma 7, della legge n. 349/1986, il Codice non contemplava alcuna limitazione delle responsabilità su base individuale, con il conseguente ritorno alla regola generale della responsabilità solidale, in seguito – come si vedrà – di nuovo modificata con la restaurazione della responsabilità personale.

L'assetto normativo, come impostato con l'originaria stesura del Codice dell'ambiente, è stato riconsiderato alla luce della duplice procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia a causa della non corretta trasposizione della direttiva sulla responsabilità ambientale.

La prima procedura di infrazione veniva avviata nel 2007 con riferimento alle seguenti censure: *i)* l'omesso recepimento del doppio regime di responsabilità, oggettivo per gli operatori professionali e soggettivo per gli altri soggetti; *ii)* la previsione di un risarcimento pecuniario in luogo della riparazione; *iii)* l'esclusione della disciplina sul danno ambientale ove si fossero avviate procedure di bonifica. A queste contestazioni l'Italia cercò di rimediare con l'articolo 5-*bis* del d.l. n. 135/2009, convertito con legge 20 novembre 2009, n. 166, modificando in parte l'articolo 311 del Codice, ma con innovazioni non appaganti ai fini dell'allineamento con la normativa europea²⁸¹.

Così a seguito della seconda procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nel 2012, con intervento più incisivo ad opera dell'articolo 25 della legge europea 6 agosto 2013, n. 97, il legislatore italiano è intervenuto su varie disposizioni della parte VI del Codice²⁸².

prese in considerazione azioni che forniscono risorse naturali e servizi dello stesso tipo, qualità e quantità di quelli danneggiati. Qualora poi non sia possibile utilizzare come prima scelta i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, l'autorità può prescrivere, sempre per individuare le misure di riparazione complementare e compensativa, criteri alternativi come quelli basati sul metodo di valutazione monetaria, che stimano il danno con metodologie dell'analisi economica e ne convertono il valore in un'unità di misura.

²⁸¹ Si consideri come al comma 2 dell'art. 311 vedeva semplicemente puntualizzata la gradualità fra l'obbligo primario di ripristino e quello sussidiario di risarcimento per equivalente, mentre le misure riparatorie ambientali rappresentavano soltanto un passaggio obbligatorio, ma non insuperabile. L'equivalente pecuniario permaneva infatti in caso di omissione, non corretta esecuzione, impossibilità o eccessiva onerosità “*ai sensi dell'art. 2058 del codice civile*” del ripristino o delle stesse misure riparatorie. Al contempo, la riforma ignorò completamente il sistema di imputazione di responsabilità e la causa di esclusione di cui all'articolo 303, lett. *i)*, del Codice. Per dei commenti più approfonditi sulle modifiche introdotte a seguito di questa prima procedura di infrazione cfr. F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2011, pp. 191 ss.; P. DELL'ANNO, *La novella legislativa (l.n. 167/2009) sulla Parte Sesta del d. lgs. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale*, in *Il Corr. giur.* n. 11/2010. Si ricorda inoltre come la novella del 2009, nel modificare il comma 3 dell'articolo 311 del Codice abbia riportato il sistema della responsabilità ambientale ad un modello di responsabilità personale e proporzionale. Sotto quest'ultimo profilo si veda L. BUTTI, *Danno da inquinamento quale responsabilità?*, in www.buttiandpartners.com.

²⁸² Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale come risultante a seguito della legge n. 97/2013 è stato ampiamente commentato in dottrina, tra i molti si citano: A.G. ANNUNZIATA, *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo “antropocentrismo dei doveri”*, in *Contr. Impr.*, 2015, 1, 133; D. BARBIERATO, *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2016, p. 2039B; F. BONELLI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al t.u. 152/2006*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc.1, 2014, pp. 3 ss. e ID., *Il risarcimento del*

Innanzitutto, preme evidenziare l'abrogazione della lettera i) dell'articolo 303 del Codice, la quale riveste un'importanza di spicco ai fini del presente lavoro, in quanto con tale abrogazione viene meno a livello normativo ogni forma di coordinamento temporale e funzionale tra la procedura di bonifica e quella per danno ambientale, per cui le due procedure vengono rese completamente autonome e l'una potrà esperirsi indipendente dall'altra.

Quanto al sistema oggettivo di imputazione della responsabilità, si è operata la suddivisione tra danno ambientale causato da attività professionali di cui allegato 5 della parte VI del Codice e danno ambientale causato da attività diverse in caso di comportamento doloso e colposo²⁸³.

Inoltre, si è eliminato ogni riferimento al risarcimento del danno per equivalente. La modifica più incisiva in questo senso ha riguardato l'articolo 311, comma 2, del Codice ove è ora previsto che solo quando l'adozione delle misure di riparazione risulti in tutto o in parte impossibile o comunque realizzate in modo incompleto o difforme dai termini e dalle modalità prescritte “*il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti*”. Al comma 3 del medesimo articolo 311 del Codice è stato inoltre eliminato ogni riferimento al risarcimento per equivalente, demandandosi ad un decreto ministeriale la definizione dei criteri e dei metodi, anche di valutazione monetaria, per la determinazione della portata delle misure di riparazione complementare e compensativa di cui all'allegato 3 della parte VI.

Con riferimento al profilo temporale di applicazione di queste modifiche, al comma 3 dell'articolo 311 si precisa che gli introdotti criteri e metodi troveranno applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale. Questo ha comportato l'inconveniente della riformulazione in sede di giudizio delle domande risarcitorie, venendo meno per il giudice la possibilità di computare alcune voci non più in linea con il ripristino in senso stretto²⁸⁴.

danno all'ambiente dopo la legge n. 97/2013, in Amb. Svil. n. 5/2014; D. COVUCCI, Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge europea 2013, in Danno resp. n. 6/2016, pp. 638 ss.

²⁸³ Nell'individuare l'ambito di operatività delle norme in materia di responsabilità per danno ambientale, l'articolo 298-bis, comma 1, e l'articolo 311, comma 2, primo capoverso, del Codice distinguono ora fra i danni causati da una delle attività professionali elencate nel citato allegato 5 (e qualsiasi minaccia imminente di tali danni derivante dalle medesime attività) e i danni causati da attività diverse da quelle in elenco (e relative minacce di danno): mentre i primi sono addebitabili all'operatore per il solo fatto di essere stati cagionati nell'esercizio di una delle attività pericolose di cui al predetto allegato 5, i secondi possono essere imputati al responsabile solo in caso siano stati cagionati con dolo o colpa. Come è stato sostenuto, la *ratio* della norma citata è quella di prevedere un duplice sistema di responsabilità: uno di tipo 'oggettivo', più rigido, per alcuni operatori che potremmo definire 'professionali', ovvero per quei soggetti (spesso società o, comunque, persone giuridiche) che ben conoscono, o sono comunque tenuti a conoscere, le norme di tutela ambientale e tutti i rischi connessi alla violazione di tali norme, e uno di tipo 'soggettivo', di carattere generale, per chiunque altro (dall' esercente attività professionali non in elenco, al privato) che, agendo *contra legem*, cagioni un danno all'ambiente. Cfr. F. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (prima parte)*, in *Amb. svil. n. 2/2016*.

²⁸⁴ Per i problemi intertemporali posti nei giudizi in corso a seguito delle modifiche apportate al Codice dalla legge n. 97/2013 cfr. tra tutte Cass. civ., Sez. III, 4 aprile 2017, n. 8662, la quale ha statuito che il giudice della domanda di

In definitiva, l'assetto di tutela ambientale che emerge all'esito della ricostruita evoluzione normativa sul danno ambientale è quello di un sistema improntato alla reintegrazione in forma specifica come unica forma di risarcimento del danno, con massima riduzione del ruolo riconosciuto al risarcimento per equivalente. Un sistema rimediale ai pregiudizi ambientali improntato al principio di effettività richiede infatti un reintegro delle utilità perdute piuttosto che una loro monetizzazione, la quale oltre a rivelarsi difficoltosa, non si rivela generalmente e realmente soddisfacente. È stato messo in risalto come l'effettivo operare del risarcimento in natura del danno ambientale apporterebbe un duplice vantaggio: oltre a modulare le scelte rimediali sugli obiettivi di effettiva prevenzione dei valori ambientali, illuminerebbe anche sugli aspetti quantificatori del risarcimento per equivalente, contribuendo a misurarne l'entità²⁸⁵. In questo senso trova conferma quanto già si riportava nei capitoli precedenti in merito ad una futura previsione circa una soluzione sinergica e gradata tra le misure di riparazione e quelle liquidatorie del danno per equivalente. In una prospettiva *de iure condendo*, un auspicabile intervento legislativo potrebbe essere quello, suggerito da attenta dottrina, di far seguire ai vari gradi di riparazione delle conseguenze diverse: *“se si ripara in modo totale, ovviamente dovrebbe essere escluso il danno e dovrebbero essere consentiti tutti i tipi di utilizzazione; se si ripara in modo quasi totale, il danno dovrebbe essere limitato al minimo; se si ripara, invece, in modo minimo o intermedio, si potrebbero prevedere limitazioni d'uso, monitoraggi e, ovviamente, la possibilità di richiedere i danni ulteriori”*²⁸⁶.

2.2. IL DANNO AI SINGOLI E LA DIMENSIONE PERSONALE

Il pregiudizio arrecato agli interessi propri ed esclusivi dei privati è preso in considerazione dal Codice dell'ambiente, attribuendo agli stessi la possibilità di agire per i riflessi che il danno all'ambiente nel suo complesso abbia arrecato alle posizioni soggettive delle persone fisiche e giuridiche diverse dallo Stato. Il comma 7 dell'articolo 313 del Codice riconosce infatti ai *“soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi”*.

risarcimento del danno ambientale ancora pendente alla data di entrata in vigore della legge 6 agosto 2013, n. 97, che ha novellato l'articolo 311 del Codice dell'ambiente, non può determinare il risarcimento del danno in forma equivalente, ma può ancora conoscere della domanda, individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, valutarne il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti responsabili. La pronuncia è stata ampiamente commentata, per cui si confronti: G. LO SAPIO, *La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità del diritto*, in *Urb. app.* n. 1/2018, pp. 39 ss.; U. SALANITRO, *Ius superveniens e danno ambientale: una nuova prospettiva nella giurisprudenza di legittimità*, in *Corr. giur.* n. 1/2018, pp. 31 ss.; C. BALDASSARRE, P. PARDOLESI, *Campi da golf e natura: sulla parabola del risarcimento del danno ambientale*, in *Danno resp.*, 4/2017, pp. 481 ss.

²⁸⁵ Cfr. V. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata* n. 7-8/2013.

²⁸⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2013, Volume II, p. 293.

Per essere risarcito, deve trattarsi di un danno non coincidente con il danno ambientale “generico di natura pubblica”, ossia con la “lesione dell’ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale”, ma deve trattarsi di un danno “ulteriore e diverso”, oltre che “diretto e specifico”.

Si deve rilevare come, diversamente dal danno all’ambiente in senso proprio (ossia il danno propriamente pubblicistico), la cui disciplina contempla dei mezzi di tutela di tipo preventivo, il risarcimento del danno subito dai singoli realizza una tutela solo successiva al pregiudizio subito. La responsabilità civile, in questo specifico contesto, fornisce infatti uno strumento di tutela di tipo successivo²⁸⁷. Al riguardo, si è infatti osservato come, mentre il soggetto pubblico si giovi della disciplina speciale di cui alla parte VI del Codice, il privato (singolo o associato) e gli enti territoriali, lesi nella loro sfera soggettiva non possiedono altri mezzi che il ricorso alla responsabilità extracontrattuale (ai sensi dell’articolo 313, comma 7)²⁸⁸.

Appare interessante scrutinare quali tipologie di pregiudizi possano derivare ai privati a seguito dell’alterazione dell’integrità ambientale, distinguendoli in base alla lesione di interessi fondamentali direttamente riguardanti la persona oppure riguardanti il solo patrimonio.

Quanto ai primi, vale la pena richiamare, rispetto a quanto già trattato in termini generali nell’ambito del primo capitolo, gli insegnamenti delle sentenze San Martino in merito all’articolazione, all’interno dell’unitaria categoria del danno non patrimoniale, delle figure del danno biologico, morale ed esistenziale, rapportandoli ora alle specifiche applicazioni avutesi in presenza di lesioni relative all’ambiente.

Alla figura del danno biologico, si ricollega il diritto all’ambiente salubre, facendosi riferimento al danno alla salute arrecato da fenomeni di inquinamento, cioè da fenomeni che incidono sulla salute fisica e psichica, quale effetto della violazione dell’integrità dell’ambiente.

Con specifico riguardo al danno derivante da fenomeni di inquinamento ambientale, si è potuto dare ingresso, accanto e indipendentemente dal danno biologico, anche al danno morale. La relativa risarcibilità è stata riconosciuta dalle Sezioni unite della Cassazione a partire della nota sentenza del

²⁸⁷ Cfr. F.R. TRABUCCO, *Tutela dell’ambiente e diritto dei singoli*, in *Amb. svil.*, 2019, 8-9, p. 625.

²⁸⁸ Cfr. M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, op. cit., p. 631, la quale sul punto conclude sostenendo che “il punto di riferimento per la protezione dell’ambiente da parte di soggetti diversi dallo Stato va quindi individuato ancora nella responsabilità aquiliana”. Nello stesso senso, ma in termini più critici, si veda G. SALVI, *La tutela civile dell’ambiente alla luce del Testo Unico ambientale*, op. cit., secondo cui “unico strumento di tutela in sede civile è il ricorso al danno ingiusto, con tutti i problemi che esso comporta. De iure condito non si può sostenere altrimenti: purtroppo “il danno all’uomo nell’ambiente” può essere tutelato (se di tutela si può parlare) solo attraverso l’articolo 2043 c.c. A questo punto, però, il problema diviene l’efficacia della salvaguardia. Una volta escluso il danno ambientale così come regolato dal d.lgs. 152/2006 e isolato l’articolo 2043 c.c. come unico mezzo civilistico per la difesa dell’ambiente, resta il grave problema della effettività della tutela e, quindi, la questione fondamentale diviene valutare se e quando sia possibile per il singolo cittadino arrivare alla prova degli elementi indispensabili richiesti per l’applicazione del 2043 c.c., cioè il fatto materiale, la colpevolezza, l’ingiustizia e il nesso di causalità. Tale ingente onere probatorio non può che spingere i privati a non affrontare il processo”.

2002 nell'ambito della vicenda relativa al caso Seveso: si è infatti riconosciuto come, in caso di compromissione dell'ambiente a seguito di disastro colposo, sia risarcibile il danno morale soggettivo subito da chi abiti o lavori in un certo contesto se prova in concreto di aver subito un turbamento psichico di natura transitoria a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti e alle conseguenti limitazioni al normale svolgimento della vita²⁸⁹. La vicenda prendeva origine dal grave incidente occorso nell'impianto chimico situato a Seveso e dalla conseguente emissione di sostanze altamente tossiche di diossina: a causa dell'insorgenza di sintomi preoccupanti, coloro che erano stati esposti in qualche misura a tali sostanze furono costretti a sottoporsi a periodici controlli sanitari, con conseguente perturbamento psichico. L'orientamento opposto predicava invece come il danno morale soggettivo derivante dal turbamento non si sarebbe potuto risarcire in assenza di una menomazione all'integrità psico-fisica dell'offeso, in quanto la risarcibilità postulava che l'illecito incidesse su una posizione soggettiva e tale posizione avrebbe potuto essere ben rappresentata, nel caso di disastro colposo, dal diritto alla salute, nella sua esplicazione di diritto alla salubrità dell'ambiente²⁹⁰.

Si deve poi alla giurisprudenza successiva l'esatta qualificazione della fattispecie nelle sottocategorie proprie del danno non patrimoniale, così come ricostruite dalle sentenze San Martino in poi. A distanza di pochi anni, infatti, gli approdi delle Sezioni unite del 2002 venivano confermati, ma facendo applicazione delle più evolute coordinate ermeneutiche delineate in tema di danno non patrimoniale, lo stato di turbamento subito a seguito dell'esposizione a quantità imprecisate di sostanze tossiche, con conseguente limitazione della propria libertà di azione e di vita, veniva qualificato come danno esistenziale²⁹¹.

²⁸⁹ Cass., Sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, con note di B. POZZO, *Il caso Seveso e la risarcibilità del danno morale*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.6, 2002, pp. 947 ss., G. DE MARZO, *Il danno morale nel caso Seveso: l'intervento delle sezioni unite*, in *Corr. giur.*, 2002, pp. 461 ss. e G. PONZANELLI, B. TASSONE, *Una "nuova" stagione del danno non patrimoniale? Le sezioni unite e il caso Seveso*, in *Danno resp.*, 2002, pp. 499 ss.

²⁹⁰ Cfr. in questo senso Cass. 24 maggio 1997, n. 4631 e Cass. 20 giugno 1997, n. 5530 secondo cui "il danno morale soggettivo inteso quale transeunte turbamento psicologico è, al pari del danno patrimoniale in senso stretto, danno-conseguenza, risarcibile solo ove derivi dalla menomazione dell'integrità fisica dell'offeso o da altro tipo di evento produttivo di danno patrimoniale. Pertanto nel caso di compromissione anche grave della salubrità dell'ambiente, derivante da immissioni di una sostanza altamente tossica (nella specie, diossina) a seguito di disastro colposo, il turbamento psichico subito dalla generalità delle persone costrette a sottoporsi a periodici controlli sanitari a seguito dell'esposizione a quantità imprecisate della detta sostanza, con conseguente limitazione della propria libertà di azione e di vita, non è risarcibile in via autonoma quale danno morale sopportato in eguale misura da ciascuno dei soggetti coinvolti nel disastro, ove non costituisca conseguenza della menomazione specificamente subita da ciascuno di essi nella propria integrità psicofisica".

²⁹¹ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 13 maggio 2009, n. 11059, con nota di P. FIMIANI, *La risarcibilità del danno alla persona da illecito ambientale*, in *Giust. civ.*, fasc.1, 2010, pp. 93 ss., E. POMINI, *Danno "morale" e danno "esistenziale" da illecito ambientale: il caso Seveso dopo la pronuncia a Sezioni Unite n. 26972/2008*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2009, pp. 1008 ss. e E. BLASI, *Il caso Seveso: ampliamento della risarcibilità del danno non patrimoniale e riflessi sulla nozione di bene-ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, n. 0, pp. 83 ss. In dottrina, sulla persistenza del danno esistenziale derivante da illeciti ambientali, anche a seguito delle sentenze San Martino, si veda A. SCIALÒ, *Il danno esistenziale da illecito ambientale dopo la sentenza della Corte cassazione SS.UU. n. 26972/2008*, in *Amb. svil.*, 2009, 6, pp. 536 ss.

In aggiunta ai pregiudizi legati alla persona, è stata riconosciuta anche la spettanza di un danno patrimoniale subito dai privati (ad un bene in proprietà o ad un'attività economica) a causa della perdita di utilità ambientali. Il riferimento è al c.d. danno alla reputazione commerciale, ossia il pregiudizio arrecato a seguito della lesione diretta della posizione del privato per la diminuzione della sua attività commerciale. La questione si è posta per la prima volta nell'ambito del noto caso Fiale, in cui la Corte di cassazione ha potuto riconoscere al privato, proprietario di un albergo prospiciente la spiaggia temporaneamente non fruibile, il risarcimento del danno patrimoniale causato alla propria attività economica dal fatto lesivo dell'ambiente²⁹². Si tratta di un riconoscimento economico che non è andato tuttavia esente da critiche, ove si è considerato da parte di attenta dottrina che *“la sentenza non indica argomenti idonei a superare il limite tradizionale, in materia di ingiustizia del danno, secondo il quale il privato, titolare di un'attività economica, non ha alcun interesse garantito, differenziato da altri soggetti, alla qualità dell'ambiente circostante”*²⁹³. In termini più specifici, in punto di evento di danno e del relativo giudizio sull'ingiustizia subita, si osserva come *“Il danno subito dall'albergatore non deriva dalla lesione diretta del bene di sua proprietà, bensì dalle perdite economiche connesse all'esercizio dell'attività economica causate, in via riflessa, da un fatto estero al bene, cioè dal (degrado del) le condizioni ambientali inerenti un bene altrui, nel caso di specie un bene demaniale (la spiaggia). Con riferimento al profilo dell'ingiustizia, va considerato che il titolare dell'attività turistica trae vantaggio dalla condizione ambientale senza sostenere alcun specifico costo per la sua conservazione e per il suo miglioramento: non appare giustificato quindi che la cessazione di tale vantaggio, ancorché a causa dell'illecito altrui, debba dare luogo ad un risarcimento del danno correlato al mancato profitto, in quanto non sussiste la correlazione tra costi e benefici che si pone in linea di principio a fondamento della protezione del bene giuridico (...). La posizione dell'albergatore sarebbe diversa qualora avesse acquisito il diritto alla concessione demaniale della spiaggia e conseguentemente avesse affrontato specifiche spese per opere funzionali alla fruizione della spiaggia e alla balneazione”*²⁹⁴.

²⁹² Cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 16575/2007 cit.

²⁹³ Cfr. U. SALANITRO, *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, in *Danno e resp.* n. 4/2008, pp. 416 ss. Le medesime considerazioni critiche con riguardo alla risarcibilità del c.d. danno meramente patrimoniale sono presenti anche in ID., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2009, pp. 472 ss.

²⁹⁴ L'Autore conclude sostenendo che *“gli interessi non garantiti appaiono meritevoli di tutela solo quanto in via tipica non sussistono o non sono rilevanti posizioni direttamente e pienamente tutelate. In linea di principio, invece, l'ampliamento del novero dei soggetti legittimati al risarcimento del danno riflesso (perché direttamente incidente su un bene altrui) non appare condivisibile – seppure in un contesto di cultura giuridica in cui il limite dell'ingiustizia del danno sembra essere sempre meno rigoroso, anche attraverso il ricorso poco controllato all'argomento della plurioffensività dell'illecito – in quanto si reputa irrazionale che il titolare della posizione garantita debba concorrere, senza alcuna prelazione, con una massa di soggetti indirettamente danneggiati (...). Abbiamo già rilevato che il danno derivante dalla perdita di utilità assicurate dalle risorse naturali rientra tra le voci del risarcimento del danno ambientale: si può ora avanzare l'ipotesi che il danno subito dal privato nel caso de quo possa essere qualificato,*

2.3. IL DANNO ALLA COMUNITÀ DI SINGOLI E LA DIMENSIONE SOCIALE

L'attuale legislazione, come anche risultante dalla nota pronuncia della Corte costituzionale n. 126 del 1° giugno 2016, sembra sottrarre ogni spazio alla dimensione sociale e collettiva del danno ambientale, caratterizzandosi per un marcato accentramento a favore dello Stato e per una contrazione del ruolo degli enti locali e delle associazioni ambientaliste.

La questione, invero, risale parzialmente alla stessa legge n. 349/1986, la quale ammetteva la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno a favore degli enti territoriali minori "*sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo*", ma la escludeva per le associazioni di protezione ambientale, le quali potevano oltre che denunciare i fatti lesivi per l'ambiente solamente intervenire nei giudizi per il relativo danno e ricorrere dinanzi al giudice amministrativo per l'annullamento degli atti illegittimi.

Dinanzi a queste restrizioni della legittimazione ad agire davanti al giudice da parte di gruppi organizzati e delle associazioni ambientaliste, è stato compito della giurisprudenza trovare taluni accorgimenti per individuare un ruolo processuale attivo ad enti e associazioni²⁹⁵. Il legislatore da parte sua è intervenuto con l'articolo 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (poi sostituito dall'articolo 9, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), riconoscendo alle associazioni ambientaliste di cui all'articolo 13 della legge n. 349/1986 la facoltà di proporre le azioni risarcitorie spettanti al Comune e alla Provincia, con la liquidazione dell'eventuale risarcimento a favore dell'ente sostituito²⁹⁶.

almeno in parte, come perdita dell'utilità offerta dall'integrità della spiaggia. Sarebbe in contrasto con i principi che tale perdita, una volta che sia stata parzialmente riconosciuta quale componente del danno ambientale, venga risarcita quale danno patrimoniale del privato (...)".

²⁹⁵ In particolare, per quanto ha riguardato il problema della costituzione di parte civile nel processo penale per danno ambientale delle associazioni ambientaliste, la giurisprudenza della Corte di Cassazione sin dagli anni immediatamente successivi alla legge n. 349/1986, spiegava che la facoltà di intervento prevista dal comma 5 dell'articolo 18 sarebbe vuota di ogni contenuto se ad esse fosse negata la possibilità di costituirsi parte civile. "*L'espressione intervento*", infatti, "*indica la facoltà delle associazioni ambientaliste di essere presenti in qualunque tipo di giudizio per danno ambientale, civile, penale, amministrativo, con una portata estensiva e non riduttiva rispetto all'originario testo legislativo*" (Cass. pen., Sez. III, 17 marzo 1992). Nello stesso senso anche Cass. pen. 6 aprile 1996 aveva ribadito che "*gli enti e le associazioni ambientaliste sono legittimate a costituirsi parte civile nel processo penale sia per la difesa del proprio diritto soggettivo alla tutela dell'interesse collettivo alla salubrità dell'ambiente, sia per la protezione del proprio diritto alla personalità per il conseguimento dello scopo sociale*". E nondimeno in contrapposizione parziale all'orientamento ora ricordato una parte della giurisprudenza ha negato l'esistenza di un legame automatico tra la costituzione di parte civile e la titolarità dell'azione di risarcimento del danno. In altri termini non si ritiene che dalla rappresentatività dell'interesse ambientale da parte dell'associazione (sempre che si tratti di associazioni riconosciute) possa derivare in via automatica la titolarità del diritto al risarcimento del danno ambientale. Occorrerebbe, infatti, che l'associazione avesse un diritto proprio e autonomo da far fare valere che deve essere assunto nello statuto a ragione dell'esistenza e dell'attività dell'ente (Trib. Santa Maria Capua Vetere, ord. 19 luglio 2004).

²⁹⁶ In tal senso si può affermare che le associazioni ambientaliste esercitano in via sostitutiva *ex art. 91 c.p.p.* l'azione di risarcimento spettante *ex art. 18* della legge del 1986 agli enti territoriali minori e allo Stato, previo consenso della persona offesa dal reato. Secondo una parte della dottrina si sarebbe introdotta un'azione popolare a difesa dell'ambiente, valorizzando finalmente la natura collettiva dell'interesse alla sua tutela. Restava tuttavia pur sempre irrisolto il problema della tutela dell'interesse diffuso. Nel complesso si può affermare che il legislatore si era mosso in

Queste aperture giurisprudenziali e legislative, relative all'estensione della legittimazione ad agire degli enti esponenziali e delle associazioni ambientaliste, sono inevitabilmente venute meno con l'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, il quale ha abrogato tanto l'articolo 18 della legge n. 349/1986, ad eccezione del comma 5, quanto l'articolo 9 del d.lgs. n. 267/2000.

La disciplina del Codice, infatti, ha sottratto l'azione di risarcimento per il danno ambientale in favore degli enti locali minori (Regioni, Province e Comuni) e di quelle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente: gli enti territoriali possono solo presentare denunce e osservazioni, richiedendo l'intervento statale ai sensi dell'articolo 309 del Codice e possono, a protezione della propria collettività, agire dinanzi al giudice amministrativo per l'annullamento degli atti o dei provvedimenti illegittimi o contro il silenzio-inadempimento del Ministro; le associazioni ambientaliste, se riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349/1986, possono intervenire nei giudizi per danno ambientale, se avviati, e possono ricorrere dinanzi al g.a. per l'annullamento degli atti illegittimi.

Detto sistema restrittivo della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale davanti al giudice ordinario ha ottenuto l'avallo della Corte costituzionale, con la predetta pronuncia n. 126/2016, emessa a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'articolo 311 del Codice dal Tribunale di Lanusei con ordinanza del 13 febbraio 2015²⁹⁷.

La Corte costituzionale rileva come la prima disciplina in tema di danno ambientale (legge n. 349/1986), prevedendo che l'azione di risarcimento potesse essere esercitata dallo Stato "*nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo*", fosse espressiva di una prospettiva civilistica della responsabilità. Tale prospettiva risulta profondamente mutata, ad avviso della Corte, a seguito della direttiva n. 2004/35/Ce, la quale ha collocato il profilo risarcitorio in una posizione accessoria rispetto alla riparazione, valorizzando il carattere pubblicistico del ruolo di chi è preposto alla tutela del bene ambientale, facendo emergere con forza l'esigenza di una gestione unitaria. È in questo contesto che si inserisce la nuova disciplina del potere di agire in via risarcitoria, che ha riservato allo Stato il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale (articolo 311 del Codice dell'ambiente), e ha mantenuto solo "*il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella*

sintonia con la prevalente giurisprudenza che aveva ritenuto che l'ente locale o l'associazione ambientalista potevano far valere in giudizio l'interesse collettivo alla salubrità dell'ambiente quali soggetti esponenziali della collettività, qualora esistessero precisi collegamenti con il fatto lesivo in quanto l'ente o l'associazione non erano insediati in maniera precaria e occasionale sul territorio, ma erano radicati in esso anche attraverso sezioni locali.

²⁹⁷ La pronuncia della Corte costituzionale n. 126/2016 è stata ampiamente commentata; tra i tanti si veda M. BETZU, S. ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, in *Giur. cost.*, fasc.4, 2016, pp. 1520 ss. e C.M. TANZARELLA, *Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, pp. 455 ss.

loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi” (art. 313, comma 7, secondo periodo).

In sostanza, secondo la Corte, la collocazione da parte del legislatore del profilo risarcitorio in una posizione accessoria e la priorità attribuita alla prevenzione e riparazione del danno ambientale comportano necessariamente che la legittimazione attiva sia attribuita in via esclusiva allo Stato, secondo criteri di uniformità e unitarietà. La tutela ambientale richiede, infatti, una gestione unitaria in ragione del carattere diffuso e transfrontaliero dei problemi ecologici.

Questo sistema sarebbe, infine, coerente – nel ragionamento della Corte – anche rispetto alle prerogative dei soggetti diversi dallo Stato (e quindi enti territoriali e associazioni ambientaliste), ai quali sono offerti gli ulteriori strumenti di cui agli articoli 309, 310 e 313, comma 7, ultimo periodo, del Codice.

All’indomani di questa pronuncia, può registrarsi in dottrina un diffuso stato di inappagamento verso la tutela che il Codice riconosce alla dimensione collettiva e sociale del danno ambientale. La contrazione del ruolo degli enti locali e delle associazioni ambientaliste denoterebbe la persistenza di una questione fondamentale in materia ambientale che non solo è stata trascurata, ma è resa più stringente dalla vigente normativa, ossia quella relativa alla garanzia dell’accesso alla giustizia da parte di enti collettivi e gruppi di individui²⁹⁸.

Ai fini di un lavoro unitario sulla bonifica e danno ambientale, non si può a questo punto non rilevare il diverso grado di coinvolgimento riconosciuto alle istanze collettive nell’ambito della disciplina della bonifica, rispetto a quelle previste in tema di danno ambientale. Questa discrasia non pare abbia ragion d’essere ed è forse il frutto di una mancata visione d’insieme dei due momenti rimediali. Se è vero che la bonifica si pone quale misura di riparazione primaria e quindi quale forma di reintegrazione in forma specifica, allora non si ravvede la ragione per cui nell’ambito della parte IV del Codice il ruolo degli enti e gruppi più vicini al territorio sia particolarmente valorizzato, così appagando il principio di sussidiarietà nella duplice dimensione verticale ed orizzontale, e viceversa le medesime esigenze di tutela ambientale ove previste nella parte VI del Codice richiedano una titolarità e una gestione unitaria. Delle due l’una: o le attività di bonifica sono tutt’altra cosa rispetto alla tutela risarcitoria in forma specifica e allora si spiegherebbe il perché nell’ambito di uno stesso corpo normativo gli enti territoriali minori e gli altri “soggetti interessati” possano svolgere compiti attivi nella gestione della funzione ripristinatoria; oppure bonifica e risarcimento del danno ambientale contemplan la stessa funzione di tutela ambientale e allora meritano la medesima dimensione nell’assetto delle competenze e negli strumenti di tutela loro riconosciuti.

²⁹⁸ Cfr. G. CECCHERINI, *La tutela risarcitoria dell’ambiente*, op. cit., pp. 544 ss.

A ben vedere, le richiamate esigenze di uniformità e unitarietà, a giustificazione della legittimazione dell'azione risarcitoria in capo esclusivamente all'amministrazione centrale, paiono interessare più il momento della tutela per equivalente che non quello della riparazione in natura, la quale non può che essere portata avanti in una dimensione spaziale da zona a zona, salve le esigenze di effettiva unitarietà da individuarsi con appositi strumenti regolamentari, come l'esperienza dei SIN – nell'ambito della disciplina della bonifica – insegna.

L'unitaria gestione delle risorse monetarie acquisite a seguito delle liquidazioni del danno ambientale può essere perseguita attraverso vie ulteriori rispetto alla soluzione accentratrice adottata dallo Stato italiano. Al riguardo, è possibile richiamare l'esperienza francese, la quale ammette che gli enti esponenziali siano legittimati ad agire per il risarcimento del danno ambientale, purché utilizzino i proventi della condanna per recuperare le risorse e le utilità ambientali, sotto il controllo giudiziale. Ove ciò non sia possibile, i proventi della condanna sarebbero acquisiti allo Stato per provvedere alla riparazione ambientale. In definitiva, anche un'analisi comparata pare suggerire la potenziale compatibilità, con la natura riparatoria della responsabilità ambientale, di un sistema plurale di legittimazione ad agire²⁹⁹.

3. UN SISTEMA BINARIO “A TRE USCITE”, INCANALATO DALLA PREVENZIONE E DAL RIPRISTINO

Chiarite quali possono essere le posizioni giuridiche soggettive passabili di essere lese da comportamenti violativi dei canoni a tutela dell'ambiente, si può ora soffermare l'attenzione sul sistema rimediabile che l'ordinamento impronta per cercare di reagire alle predette lesioni.

Con estremo sforzo esplicativo per un verso, e di sintesi per altro verso, il sistema di accertamento del danno ambientale può essere compendiato nella seguente descrizione: sistema binario “a tre uscite”, incanalato dalla prevenzione e dal ripristino.

È un sistema binario in quanto, con spirito del tutto innovativo rispetto alle scelte passate, il Codice dell'ambiente offre una duplice scelta al Ministero della transizione ecologica: o agire in autotutela per ottenere il ripristino dello stato dei luoghi emanando un'ordinanza ingiuntiva del ripristino e, “in seconda battuta”, una seconda ordinanza, volta ad ottenere il risarcimento per equivalente pecuniario, nei casi in cui il responsabile del fatto non provveda, in tutto o in parte, a realizzare la *restitutio in integrum* oppure questa non sia possibile in tutto o in parte ovvero sia eccessivamente onerosa; oppure, in alternativa, utilizzare l'azione giudiziale davanti al giudice ordinario (civile, oppure penale ove vi sia la costituzione di parte civile).

²⁹⁹ L'esperienza dell'ordinamento francese è riportata in U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, Riv. dir. civ., n. 1, 1 gennaio 2018.

È sistema “a tre uscite” in quanto – come meglio si vedrà nell’apposita sede – alcune disposizioni del Codice mantengono la giurisdizione del giudice ordinario, altre assegnano la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo e, infine, è prevista la giurisdizione della Corte dei conti³⁰⁰.

A monte della scelta del Ministro tra la via procedimentale e quella processuale e preliminarmente alle questioni di giurisdizione, il Codice pone le propedeutiche attività di prevenzione e di ripristino ambientale, dedicando ad esse l’intero titolo II della parte VI. Per procedere con ordine, su queste conviene ora concentrare l’attenzione, rimandando ai paragrafi successivi le trattazioni più specifiche in merito a come si strutturi e alle problematiche che pone un sistema rimediale articolato tra procedimento e processo e tra plurime giurisdizioni.

Ebbene, il Codice dell’ambiente contempla una fase anticipatoria, la quale impone il ricorso a strumenti di prevenzione e di ripristino ambientale “*quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi*” (articolo 304, comma 1, del Codice). In tale eventualità, l’operatore adotta le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza, previa tempestiva notifica della situazione alle autorità locali e regionali, oltre che al prefetto competente. In caso di omissione o ritardo nell’intervento, l’autorità competente può comminare all’operatore una sanzione amministrativa di natura pecuniaria, rapportata ad ogni giorno di ritardo (articolo 304, comma 2).

Il Ministro della transizione ecologica può richiedere informazioni su qualsiasi minaccia di danno imminente all’ambiente e può ordinare all’operatore di adottare specifiche misure di prevenzione, fermo restando il suo potere di intervenire d’ufficio in caso di necessità. Il Ministro può ordinare al responsabile, il quale non si sia conformato agli obblighi di prevenzione e messa in sicurezza, l’effettuazione delle misure necessarie ad assicurare la prevenzione e la messa in sicurezza; inoltre provvede ad accertare il danno e alla sua conseguente quantificazione, e infine esercita il diritto di rivalsa delle spese sostenute (articolo 304, comma 4). L’inadempimento del responsabile, o la sua mancata individuazione legittima il Ministro ad adottare tutte “le misure necessarie per la prevenzione del danno”, con diritto di rivalsa delle spese sostenute. Analoghi poteri di ordinanza sono attribuiti al Ministro al fine di ottenere il ripristino dei luoghi dove si è verificato un danno ambientale (articoli 305 e 306).

Il Codice contempla anche la facoltà di denuncia di danno ambientale da parte di qualsiasi interessato con la quale viene richiesto l’intervento del Ministro, il quale ha l’obbligo di valutare le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di

³⁰⁰ Cfr. F. GIAMPIETRO, *Prevenzione, ripristino, risarcimento dei danni all’ambiente nel D.Lgs. n. 152/2006. Esame delle disposizioni di invio alla bonifica*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all’ambiente*, Milano, 2006, p. 324. Volendo riprendere una battuta resa con riferimento all’intera materia ambientale, l’impressione è che “*in questa materia c’è lavoro per tutti*” (cfr. V. NERI, *Danno ambientale: tutela civilistica versus tutela amministrativa. La green economy e l’impatto sul codice degli appalti*, in www.giustizia-amministrativa.it).

danno ambientale, in ordine all'effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale (articolo 309)³⁰¹.

3.1. SEGUE: IL DANNO AMBIENTALE TRA PROCEDIMENTO E PROCESSO

Costituisce una assoluta peculiarità propria della responsabilità civile da danno ambientale la previsione, introdotta con l'adozione del Codice dell'ambiente, di un sistema binario, prevedendo la possibilità che il Ministro, in alternativa all'azione risarcitoria davanti al giudice civile³⁰², previa apposita istruttoria procedimentale disciplinata dall'articolo 312 del Codice, adotti l'ordinanza di cui al successivo articolo 313 del Codice³⁰³. Un sistema così articolato è stato definito “*etero composito, ma mono-finalizzato*”³⁰⁴.

È così previsto che, qualora venga accertato un fatto che abbia causato un danno ambientale e il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino, il Ministero della transizione ecologica, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunga coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma

³⁰¹ In relazione alla fase finalizzata alla prevenzione si veda P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, pp. 326 ss., il quale rileva come “*Il nuovo assetto organizzativo genera qualche perplessità sulla concentrazione di poteri in capo al ministro dell'ambiente, della quale non si ravvisa un'assoluta necessità. Il ministro, infatti:*

- *accerta l'esistenza di una minaccia (o, nel procedimento repressivo, di un danno) all'ambiente;*
- *stabilisce le misure necessarie alla prevenzione o al ripristino;*
- *prescrive l'attuazione di tali misure al responsabile;*
- *definisce l'entità dei costi da sostenere;*
- *dispone l'esecuzione in danno delle opere e degli interventi in caso di inadempienza del soggetto obbligato;*
- *ordina il recupero delle spese sostenute, con procedura sommaria”.*

³⁰² L'articolo 315 del Codice, infatti, rubricato “*Effetti dell'ordinanza sull'azione giudiziaria*”, assicura una rigida alternatività tra le due procedure, prevedendo che “*Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che abbia adottato l'ordinanza di cui all'articolo 313 non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale*”.

³⁰³ Può risultare utile rilevare come il potere di adottare l'ordinanza di ripristino da parte del Ministro abbia suscitato alcune perplessità in riferimento alla deroga in questo modo apportata rispetto al normale riparto di competenze tra gli organi politici e quelle dei dirigenti, in ossequio al principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e l'attività gestionale. Come sostenuto in dottrina, infatti, “*l'adozione dell'ordinanza di ripristino ambientale sembra senza dubbio rientrare tra gli atti di gestione amministrativa e tecnica (che spettano al dirigente) e non fra le attività di indirizzo politico-amministrativo (di competenza del Ministro)*” (cfr. F. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Amb. svil.* n. 3/2016). Al riguardo, dette perplessità, pur condivise, sono superate da chi considera tale scelta del legislatore comunque una soluzione coerente con la materia ambientale. Si è così affermato come “*la scelta del legislatore, oltre ad essere voluta, possa essere considerata una soluzione coerente con la delicatezza della “questione ambientale”, ove ad aspetti di tipo prettamente tecnico-risarcitorio, conoscibili dai dirigenti, si aggiungono profili spesso appartenenti alla “sfera” della politica, profili questi individuabili nella tutela dei livelli occupazionali, nel rilancio di aree depresse del Paese, ecc.*” (così V. NERI, *Danno ambientale: tutela civilistica versus tutela amministrativa...*, op. cit.). Quanto alla natura dell'ordinanza in questione, al di là della comune denominazione, deve rilevarsi la netta divergenza rispetto alle ordinanze *extra ordinem*, ove ne difettano le caratteristiche di urgenza, gravità e pericolosità per l'ambiente tali da integrare il profilo della contingibilità. In questo senso si può confrontare, di nuovo, F. BENEDETTI, *Danno ambientale...*, op. cit.

³⁰⁴ Cfr. V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all'ambiente?...*, op. cit., p. 576.

specifica (articolo 313, comma 1)³⁰⁵. Se il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provvede in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione di misure di riparazione, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza ingiunge il pagamento, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, delle somme corrispondenti (articolo 313, comma 2). Pertanto, qualora il responsabile del danno non ottemperi all'ordinanza di riparazione, spetterà al Ministero della transizione ecologica farsi carico di tutti gli incombenti connessi al ripristino dello *status quo ante*: dalla valutazione preliminare del danno e individuazione delle misure di riparazione (primaria, complementare e compensativa), alla stima dei relativi costi nonché alla realizzazione delle misure medesime, in danno del responsabile. Più nello specifico, la norma chiarisce che, con riguardo al risarcimento del danno in forma specifica, l'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte di danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili (articolo 313, comma 3). L'ordinanza in questione deve essere adottata nel termine perentorio di 180 giorni decorrenti dalla comunicazione ai soggetti di cui al comma 3 dell'avvio dell'istruttoria, e comunque entro il termine di decadenza di due anni dalla notizia del fatto, salvo quando sia in corso il ripristino ambientale a cura e spese del trasgressore (articolo 313, comma 4)³⁰⁶. La legge si preoccupa poi di stabilire un contenuto minimo dell'ordinanza prevedendo che deve esserci l'indicazione specifica del fatto, commissivo o omissivo, contestato, nonché degli elementi di fatto ritenuti rilevanti per l'individuazione e la quantificazione del danno e delle fonti di prova per l'identificazione dei trasgressori (articolo 314, comma 1). L'ordinanza fissa inoltre un termine, anche concordato con il trasgressore in applicazione dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per il ripristino dello stato dei luoghi a sue spese, comunque non inferiore a due mesi e non superiore a due anni, salvo ulteriore proroga da definire in considerazione dell'entità dei lavori necessari (articolo 314, comma 2). È poi specificato e ribadito che la quantificazione del danno debba comprendere il pregiudizio

³⁰⁵ Ai fini del presente lavoro, giova sottolineare come l'articolo 313, comma 1, del Codice rappresenti una delle (poche) disposizioni del Codice dell'ambiente in cui la disciplina del danno e quella della bonifica paiono trovare una qualche forma di coordinamento. Il predetto comma 1 infatti tra le procedure di ripristino annovera sia quelle di cui al titolo V della parte IV del Codice (ossia quelle previste in tema di bonifica), sia quelle di cui agli artt. 304 e seguenti. Pertanto, la mancata attivazione spontanea del responsabile ai fini del ripristino (ivi comprese le opere di bonifica) costituisce condizione di procedibilità ai fini dell'emanazione dell'ordinanza di cui all'articolo 313 del Codice.

³⁰⁶ In merito ai termini di adozione dell'ordinanza, è stato sostenuto come gli stessi possano rivelarsi "*del tutto inadeguati, in presenza di illeciti ambientali di rilevanza penale che, di fatto, rappresentano la quasi totalità degli illeciti. Le informazioni rilevanti per l'emissione dell'ordinanza, infatti, potrebbero essere disponibili solo dopo lo scadere del termine di decadenza, in quanto coperte da segreto istruttorio*" (cfr. D. BARBIERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2009, p. 1412B).

arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino (articolo 314, comma 3).

In dottrina si sono registrate opinioni critiche sulla previsione di questo potere di ordinanza in capo al Ministro, affermandosi come, tra le modalità di intervento previste in astratto dalla legge, solo la “tradizionale” azione risarcitoria in sede giudiziaria risulti quella efficace³⁰⁷. È stato infatti sostenuto come la procedura dell’ordinanza ministeriale sia destinata a rimanere una procedura solo “sulla carta”³⁰⁸. Effettivamente, un recente contributo dottrinario ha potuto mettere in evidenza come “*ad oggi, tuttavia, non risultano essere state adottate ordinanze di ripristino ai sensi degli artt. 312-316 del D.Lgs. n. 152/2006, né si conoscono casi in cui la relativa procedura sia stata avviata*”³⁰⁹.

Non si può quindi che prendere atto della totale inattuazione pratica, nell’ambito della disciplina del danno ambientale, della via amministrativa sulla quale il legislatore codicistico aveva improntato il sistema binario, nettamente sbilanciandolo a favore del procedimento amministrativo rispetto alla via giudiziaria.

Questa constatazione non vuole di certo ridimensionare il ruolo cruciale che il procedimento, quale sede privilegiata di composizione di interessi, riveste nella soluzione delle problematiche ambientali e, in particolare, nel rimediare alle “contaminazioni” o “deterioramenti” arrecati all’ambiente³¹⁰. Sotto questo profilo, l’istituto della bonifica consegna – come visto – una disciplina

³⁰⁷ In questo senso cfr. B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all’ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.5, 2007, p. 819. E, ancora, in questo senso si veda G. CECCHERINI, *Danno all’ambiente e garanzia dell’accesso alla giustizia: una questione aperta*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, p. 347, in cui si dubita della stessa fattibilità di un’azione amministrativa all’interno di un sistema di responsabilità civile, così come è sembrata irragionevole la sostituzione del Ministro della transizione ecologica al giudice ordinario nell’accertamento della responsabilità civile inerente al danno ambientale. Al riguardo, si legga inoltre W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, pp. 151 ss., il quale, pur condividendo l’obiezione appena evidenziata, adotta una prospettiva secondo la quale “*l’azione amministrativa prevista dalla Parte VI del codice dell’ambiente non costituisce un rimedio risarcitorio di tipo civilistico, bensì una forma di intervento provvedimentale funzionalizzato alla cura di uno specifico interesse pubblico, che si risolve nella “tutela obiettiva” del bene ambientale e degli interessi che su questo sono focalizzati. Nella prospettiva qui delineata, non si tratta di un eccentrico sistema di accertamento e condanna in via amministrativa relativamente alla responsabilità civile, bensì dell’esercizio di una funzione amministrativa – non episodica e su richiesta di parte come l’azione civile dinanzi al giudice ordinario – volta alla tutela dell’integrità delle componenti ambientali, rilevanti ai sensi della direttiva come risorse e come servizi*”. In senso diametralmente opposto rispetto all’obiezione appena vista, vi sono le considerazioni di quanti ritengono che “*appare cruciale la scelta dell’ordinamento italiano di considerare prioritaria la procedura di riparazione attraverso l’ingiunzione amministrativa, per la sua idoneità a essere collocata in un quadro sistematico che consenta di tenere conto degli interessi rilevanti e di fornire ai loro titolari gli strumenti adeguati di tutela*” (cfr. U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, *Riv. dir. civ.*, n. 1, 1 gennaio 2018).

³⁰⁸ Cfr. D. BARBIERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2009, p. 1412B.

³⁰⁹ Cfr. F. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Amb. svil.* n. 3/2016, la quale mette altresì in evidenza come risultino, invece, essere state emanate alcune ordinanze di ripristino ambientale ai sensi degli artt. 305 e 306 del medesimo d.lgs. n. 152/2006, che disciplinano le ipotesi di intervento ministeriale nei casi di evento di danno ambientale in corso o nell’immediatezza del danno.

³¹⁰ Sul grado di tutela che viene attribuito all’interesse ambientale all’interno dei procedimenti amministrativi si veda G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, op. cit., pp. 86 ss., il quale mette in rilievo tre aspetti che contraddistinguono la materia ambientale a livello procedimentale: la connotazione dell’interesse ambientale quale interesse protetto, l’interconnessione con altri interessi e la profonda rilevanza del dato tecnico e scientifico.

assolutamente proceduralizzata e anzi ben più dettagliata nella sua proceduralizzazione rispetto a quella prevista per il danno ambientale, eppure l'assidua applicazione della prima non può essere messa in discussione.

Allora, volendo individuare il punto di debolezza della via amministrativa all'interno della disciplina del danno ambientale, non pare che la questione possa relegarsi alla dicotomia procedimento-processo, dando preferenza al secondo per la risoluzione dei torti ambientali³¹¹.

Piuttosto, appare maggiormente utile interrogarsi sui motivi per cui il procedimento amministrativo costituisca rimedio di larga applicazione nell'ambito della disciplina della bonifica e di totale inutilizzazione, quantomeno nella fase prettamente risarcitoria (sia essa in forma specifica che per equivalente), all'interno della disciplina del danno ambientale. Ebbene, nel porre in immediato confronto le due discipline, i fattori di differenziazione che saltano all'occhio, i quali possono aver influito non di poco sulla mancata attivazione della procedura di cui agli artt. 312 ss. del Codice, sono rappresentati, per un verso, dal momento in cui il procedimento viene chiamato ad operare e, per altro verso, dal soggetto che deve attivarlo, portarlo avanti e concluderlo.

Quanto al momento temporale, il procedimento di bonifica interviene in fase prioritaria di "ripristino", stando alla previsione di cui all'articolo 313, comma 1, del Codice, il quale attribuisce – come visto – al Ministro il potere di ingiunzione, ove sia avvenuto un danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato "*le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti*". Al di là dell'imprecisione terminologica di qualificare genericamente come "ripristino" le operazioni che più correttamente andrebbero definite di "*bonifica e ripristino*", quel che preme evidenziare è che il procedimento di bonifica si pone temporalmente in una fase antecedente alla mera riparazione monetaria, in un momento cioè in cui è ancora possibile la riparazione in natura, qualificandosi quindi come forma di risarcimento in forma specifica³¹². Viceversa, il procedimento di cui alla parte VI del Codice

³¹¹ In quest'ultimo senso cfr. S. RODOTÀ (a cura di), *Il controllo sociale delle attività private*, Bologna 1977 (richiamato in G. CECCHERINI, *Danno all'ambiente e garanzia dell'accesso alla giustizia*, op. cit., p. 347), il quale in un suo scritto degli anni '70, affermava che la via giudiziaria fosse quella che meglio si prestava a controllare i fenomeni di dissesto ecologico, in considerazione della circostanza per cui la magistratura rappresenta un potere diffuso nell'intera collettività, mentre Parlamento e Governo sono sedi fortemente centralizzate a cui è consentito un accesso privilegiato solo ad alcuni interessi presenti nella società civile. V'è tuttavia da considerare come, a distanza di tempo da quelle riflessioni, la tutela giurisdizionale, al momento, rechi con sé l'inconveniente dei "tempi della giustizia", i quali si pongono come ostacolo alle risposte certe in tempi ragionevolmente brevi che le questioni ambientali impongono.

³¹² Sull'imprecisione terminologica di cui all'articolo 313, comma 1, del Codice si legga quanto rilevato da P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 324: "*La parte VI del decreto reca la seguente definizione di "ripristino", anche "naturale": "nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale". In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati" (art. 302, n. 9). La definizione, palesemente ridondante, è diversa da quella fornita in materia di bonifiche, dove il ripristino ambientale concerne "gli interventi di*

potrebbe risolversi tanto in un momento riparatorio, in termini di risarcimento in forma specifica (articolo 313, comma 1, del Codice), quanto in un momento esclusivamente liquidatorio, in termini di risarcimento per equivalente (articolo 313, comma 2, del Codice).

Quanto alla titolarità nella conduzione della procedura, si è visto come il procedimento di bonifica si realizza con il concorso di attribuzioni fra Stato, Regioni ed enti locali, mentre il procedimento in materia di danno ambientale concentra le competenze in capo al Ministero della transizione ecologica, rispetto al quale gli altri soggetti istituzionali svolgono funzioni di mera sollecitazione e/o cooperazione, ma non già di amministrazione attiva.

Tanto il fattore temporale quanto l'elemento dell'assetto delle competenze conducono poi all'ulteriore considerazione in merito alla funzione stessa del procedimento all'interno delle due discipline: mentre la procedura di bonifica, approfondita nel precedente capitolo, pare strutturata in modo da individuare gli strumenti attraverso i quali la pubblica amministrazione, attraverso la collaborazione – se del caso anche “coattivamente” imposta – dei privati interessati, persegue un pubblico interesse, ossia l'eliminazione della situazione di inquinamento; al contrario le procedure in tema di danno ambientale, “*malgrado i reiterati interventi di adeguamento al diritto europeo, restano ancorate a una dimensione civilistico/sanzionatoria in cui è ancora centrale, rispetto agli obiettivi pubblicistici di ripristino ambientale, il momento dell'azione “punitiva” nei confronti del responsabile del danno ambientale*”³¹³.

In definitiva, non si può non considerare come tanto la procedura di bonifica, quanto il rimedio amministrativo che porta all'ordinanza di ingiunzione al ripristino, siano entrambi finalizzati – almeno nelle intenzioni del legislatore, in adeguamento alla normativa europea – ad una riparazione in natura delle lesioni all'ambiente. A fronte di un intento comune, però in concreto la normativa di cui alla parte VI del Codice si è rivelata, sotto questo profilo, un inutile doppione, e forse per questo inutilizzato, della ben più articolata e dettagliata disciplina in tema di bonifica, la quale oltre a connotarsi più schiettamente quale rimedio in forma specifica, pare improntata verso un modello consensuale-collaborativo, con il coinvolgimento di un'ampia platea di soggetti, privati e pubblici, quest'ultimi con la previsione di competenze attive.

Senza voler anticipare troppo le riflessioni che si destineranno al capitolo conclusivo del presente lavoro, si può per il momento chiudere l'analisi svolta sul c.d. sistema binario di cui agli articoli 312

riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti completamente degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici” (art. 239, lett. q). Un'analisi comparativa dei contenuti delle due definizioni esula dall'economia del presente studio, ma è possibile porre fin d'ora in evidenza la differenza sostanziale tra la nozione di ripristino/riparazione per danno ambientale, fondata su finalità prioritariamente ecologiche, e quella per bonifica, che si basa su una conformazione alle destinazioni d'uso contemplate dagli strumenti urbanistici (con un'ottica di protezione sanitaria)”.

³¹³ Cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., p. 273.

ss. del Codice con l'interrogativo in merito alla effettiva coerenza e attualità di una soluzione così articolata, la quale pone sì in capo al Ministro due rimedi (amministrativo e giudiziale), i quali però si connotano per essere sia l'uno che l'altro misure "coercitive". Nell'intento di realizzare un sistema rimediabile avverso il pregiudizio ambientale che sia improntato al principio di effettività, il futuro legislatore dovrà quindi farsi carico di individuare una soluzione alternativa al sistema binario così come ora congeniato. In questo senso, un prezioso spunto viene offerto da chi propone di *"giustapporre al momento autoritativo un modello alternativo a carattere consensuale-collaborativo, in linea con la più recente evoluzione dei rapporti tra p.a. e amministrati, anziché mantenere in vita due rimedi aventi entrambi caratteristiche "coercitive"™*³¹⁴.

3.2. SEGUE: IL DANNO AMBIENTALE TRA GIURISDIZIONI

Le criticità insite nel quadro sopra delineato si comprendono ancor di più, ove dall'analisi del "sistema del doppio binario" si passi all'analisi del "sistema a tre uscite". Come premesso, infatti, il Codice dell'ambiente nel porre rimedio alla perpetrazione del danno ambientale ha coinvolto plurime giurisdizioni (ordinaria, amministrativa e contabile), consegnando un *"ben poco meditato riparto di giurisdizione, in caso di danno o di minaccia di danno ambientale"*³¹⁵.

Al riguardo, per avere immediata percezione della complessità che tale articolato sistema genera, pare significativo richiamare lo stesso approccio di ognuno di questi giudici alla natura del bene ambiente ove, a seconda dell'angolo prospettico proprio di competenza di ogni plesso giurisdizionale, la consistenza del bene è venuta ad assumere una propria qualificazione. Si deve al giudice contabile l'enunciazione dell'esistenza di un interesse della collettività alla tutela dell'ambiente, qualificando il danno ambientale come danno pubblico alla collettività³¹⁶. E' seguita poi l'impostazione del giudice amministrativo il quale, in un'ottica pubblicistica, intravedeva nell'ambiente un interesse adespota, di cui nessuno è titolare in via esclusiva né lo Stato né gli Enti né i privati, per cui l'interesse all'integrità ambientale doveva collocarsi all'interno del novero degli interessi diffusi, indistintamente riferibili ad ogni cittadino³¹⁷. In un'ottica privatistica, infine, v'è la visuale del giudice ordinario il quale rinviene l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente salubre.

Per avere contezza delle "tre uscite" giurisdizionali, azionabili a seguito di danni all'ambiente, torna utile avviare l'analisi dall'attuale quadro normativo previsto dal Codice, ripartendolo nei termini schematici che seguono:

³¹⁴ Cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, op. cit., p. 280.

³¹⁵ Cfr. F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni*, in *Danno resp. n. 7/2007*, p. 725.

³¹⁶ Cfr. M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, op. cit., p. 574.

³¹⁷ Cfr. Cons. St., Ad Plen., 19 ottobre 1979, n. 24.

i) al giudice ordinario sono attribuiti tanto l'azione civile proposta per il risarcimento del danno ambientale (c.d. danno pubblicistico) ai sensi degli articoli 311, comma 1 e 315 del Codice, quanto il giudizio promosso verso il responsabile dai soggetti danneggiati, dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute e nei beni di loro proprietà (c.d. danno privatistico) ai sensi dell'articolo 313, comma 7 del Codice, cui si aggiunge l'azione di rivalsa del Ministro della transizione ecologica verso chi abbia causato o concorso a causare le spese sostenute per l'adozione delle misure necessarie ai fini della prevenzione e di ripristino del danno, ai sensi degli articoli 304, comma 4 e 305, comma 3;

ii) al giudice amministrativo sono attribuite, in sede di giurisdizione esclusiva *ex* articolo 133, comma 1, lett. s), c.p.a., le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni in materia di danno all'ambiente, nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale (di cui all'articolo 310, comma 1, del Codice dell'ambiente), nonché quelle inerenti le ordinanze ministeriali di ripristino ambientale e di risarcimento del danno ambientale (di cui agli artt. 305, 306 e 313 e ai sensi dell'articolo 316, comma 1, del Codice dell'ambiente)

iii) al giudice contabile è infine attribuita l'azione volta ad accertare il danno provocato dai “*soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*”, al solo fine di conseguire il risarcimento per equivalente patrimoniale, ai sensi dell'articolo 313, comma 6, del Codice.

Avviando l'analisi con quella che può definirsi la giurisdizione principale in materia di danno ambientale, la cognizione del giudice ordinario non pone particolari problemi in ordine ai suoi presupposti, essendo ormai chiaro, sin dalla legge n. 349/1986, che il giudice competente a conoscere i pregiudizi (pubblicistici e privatistici) conseguenti al danno ambientale non sia più il giudice contabile, bensì il giudice ordinario, rispetto al quale andrebbero ritagliati gli spazi destinati agli ulteriori plessi giudiziari.

L'individuazione dei confini tra la giurisdizione del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo chiama in causa, ove si tratti di danno subito dai privati, l'annosa questione del giudice competente a conoscere la lesione dei diritti fondamentali dell'individuo, ove il giudice ordinario è fermo nel ritenere che la p.a. sia priva di qualsiasi potere, ancorché agisca per motivi di interesse pubblico, di affievolire o pregiudicare anche indirettamente il diritto alla salute garantito

come fondamentale dall'articolo 32 Cost. che appartiene a quella categoria di diritti che non tollerano interferenze esterne che ne mettano in discussione l'integrità³¹⁸.

Come sopra evincibile dalle controversie conoscibili, la cognizione del giudice amministrativo in materia vale a fondare un sistema di *public enforcement*, ove l'intento è quello della tutela dell'ambiente, non già degli interessi privatistici, riconoscendosi un potere di impugnativa o di reazione avverso il silenzio del Ministro quale forma di controllo da parte di tutti coloro (enti territoriali, associazioni, soggetti privati) i quali non sono dotati di poteri di amministrazione attiva, né di esercizio dell'azione risarcitoria in materia di danno (pubblicistico) all'ambiente³¹⁹.

In merito alle controversie avverso il silenzio inadempimento del Ministro, pare maggiormente in linea con quanto appena detto sostenere che l'obbligo inadempito avverso cui ricorrere al g.a. sia quello relativo alle misure di riparazione, più che all'eventuale inerzia all'esperimento dell'azione risarcitoria per equivalente³²⁰.

Con riguardo alla controversia relativa al risarcimento del danno da ritardo, è possibile constatare la peculiarità di un sistema che non legittima altri soggetti, a parte il Ministro, alla pretesa risarcitoria conseguente al danno ambientale, eppure attribuisce ai soggetti di cui all'articolo 309 del Codice la legittimazione a richiedere i danni derivanti dall'inerzia dell'attivazione delle misure di riparazione, di cui però il danno ambientale sembra costituire un ineliminabile presupposto logico³²¹.

Altra ipotesi prevista dall'articolo 133, comma 1, lett. s), c.p.a., in cui è possibile ricorrere innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, è quella del giudizio avverso le

³¹⁸ Si tratta di un assunto di recente ribadito dalla Suprema Corte in relazione ad una domanda del privato diretta a chiedere l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni derivanti da immissioni intollerabili attraverso la tutela inibitoria e il risarcimento in forma specifica. Con la pronuncia n. 8092 del 32 aprile 2020 (con nota di G. CECCHERINI, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario*, in *Nuova giur. civ. comm.* n. 6/2020, pp. 1284 ss.), resa in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, le Sezioni Unite hanno così confermato che i privati in tali situazioni sono titolari di un diritto soggettivo alla tutela della salute, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario. Vale la pena ricordare come, nel dirimere le questioni di giurisdizione tra g.o. e g.a., la prevalente giurisprudenza del Corte di cassazione distingue tra il caso in cui la controversia abbia ad oggetto solo meri comportamenti materiali (pur derivanti da atti o da scelte della p.a.) che realizzano una lesione di diritti fondamentali, quali la salute o l'ambiente salubre, da quello in cui venga ad interferire con un'azione amministrativa o gestionale di tipo provvedimentale, chiedendo l'annullamento dei provvedimenti che hanno legittimato l'attività di impresa o comunque coinvolgendo l'esercizio di potestà pubblica.

³¹⁹ Cfr. G. ANTONELLI, *Tutela multilivello dell'ambiente, risarcimento del danno e legittimazione ad agire* (resoconto dell'incontro di studi del 17 ottobre 2016, nell'ambito del quale si è ospitato il Cons. Maurizio Santise), in www.giustamm.it.

³²⁰ Cfr. ID., *Tutela multilivello dell'ambiente, risarcimento del danno e legittimazione ad agire*, op. cit. Sempre in merito all'azione avverso il silenzio-inadempimento del Ministro, nel contributo citato si mettono in evidenza altre questioni più prettamente processuali, quale quella della natura della conseguente sentenza *ex* articolo 117 c.p.a., se a contenuto di accertamento o di condanna all'adempimento, ove la soluzione non può che passare per il tipo di attività omessa, se vincolata o discrezionale.

³²¹ Detta peculiarità è evidenziata in ID., *Tutela multilivello dell'ambiente, risarcimento del danno e legittimazione ad agire*, op. cit. In argomento, lo stesso Autore segnala come, nell'individuazione del danno conseguente al ritardo nell'attivazione delle misure di ripristino, il g.a. debba accertare tutti gli elementi dell'illecito (elemento soggettivo e presupposto oggettivo della responsabilità civile da danno ambientale), e tuttavia si andrà a liquidare esclusivamente il quantum eccedente di danno imputabile al ritardo dell'amministrazione statale.

ordinanze emesse dal Ministro in via di autotutela. Tale previsione ha sollevato diverse obiezioni, sotto differenti profili: si è innanzitutto evidenziata la possibile lesione del principio del giudice naturale precostituito per legge di cui all'articolo 25, comma 1, Cost., in quanto a seconda della strada prescelta (via amministrativa o giudiziaria), l'amministrazione statale potrebbe indirettamente optare per un giudice piuttosto che per un altro³²²; in secondo luogo, si è posta in dubbio la stessa sussistenza dei presupposti per fondare l'ipotesi di giurisdizione esclusiva, in considerazione del fatto che verrebbero in rilievo controversie meramente risarcitorie³²³.

Quale "terza via d'uscita" per rimediare al pregiudizio ambientale, il Codice dell'ambiente – è stato detto – "resuscita" la giurisdizione del giudice contabile, dopo l'espulsione della cognizione del giudice erariale in tema di danno ambientale diretto ad opera della legge n. 349/1986, come confermata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 641/1987. L'articolo 313, comma 6, del Codice dispone infatti che *"Nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio"*.

³²² Cfr. al riguardo L. PRATI, *Il danno ambientale nel d.lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.*, 2006, 10, p. 905 secondo cui "si consentirebbe all'Amministrazione di scegliere indirettamente il giudice cui rivolgersi (ordinario o amministrativo), a seconda del procedimento prescelto per l'ottenimento del risarcimento (ordinanza in autotutela o giudizio ordinario), in contrasto con il principio di precostituzione per legge del giudice naturale di cui all'art. 25, primo comma, Costituzione, che non consente che la scelta del giudice resti rimessa alla parte".

³²³ In senso critico in merito alla previsione della giurisdizione esclusiva del g.a. cfr. ID, *Il danno ambientale nel d.lgs. n. 152/2006*, op. cit., secondo cui: "La legittimità costituzionale della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nella suddetta materia appare, comunque, assai dubitabile, specie dopo la nota sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 2004, n. 204, con cui il giudice delle leggi ha, di fatto, ritenuto che l'articolo 103 della Costituzione «non consenta al legislatore di devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo interi «blocchi di materie» di rilevante interesse pubblico, ma solamente materie «particolari», «nelle quali la pubblica amministrazione agisce, comunque, prevalentemente in via autoritativa», e cioè materie nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione può investire «anche» diritti soggettivi, ma deve riguardare, comunque, in modo preminente interessi legittimi. Nel caso in questione, invece, si versa essenzialmente nell'ambito di rapporti prettamente patrimoniali, che sono tendenzialmente estranei alla materia dell'interesse legittimo, e dove ciò che si fa valere è, da un lato, il diritto soggettivo dello Stato al risarcimento per la lesione di un bene pubblico, e dall'altro il contrapposto diritto individuale del presunto danneggiante alla propria integrità patrimoniale. È evidente che tale situazione in larga misura non è riconducibile all'esercizio di un pubblico potere, dovendo in particolare ritenersi che la quantificazione di un danno da illecito debba essere operata sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa, né estrinsecazione di poteri autoritativi. Tali poteri, semmai, potrebbero riguardare alcune fasi del procedimento seguito dal Ministero in sede di autotutela (ad esempio, nell'esercizio dei nuovi "poteri ispettivi" di cui all'art. 312 del D.Lgs. n. 152/2006), ma difficilmente potrebbero interessare i presupposti fondanti della responsabilità del «trasgressore». Pertanto, ove il «trasgressore» intenda contestare non tanto (o non solo) il modo in cui è stato esercitato il potere amministrativo che ha portato all'emanazione dell'ordinanza, bensì mettere in discussione in radice l'an ed il quantum del danno e/o la propria responsabilità in ordine alla pretesa risarcitoria, per potersi escludere ogni rischio di illegittimità costituzionale il giudizio avrebbe dovuto essere appannaggio del giudice ordinario in quanto giudice dei diritti, e non del T.A.R. in sede di giurisdizione esclusiva". In senso contrario, si è sostenuto che vi sia più di un ragionevole motivo per ritenere giustificata l'esistenza della giurisdizione amministrativa: l'ordinanza viene infatti adottata a seguito di complessa fase istruttoria e procedimentale (articolo 312 del Codice) durante la quale si ha "spendita" del potere pubblico (in questo senso cfr. V. NERI, *Danno ambientale: tutela civilistica versus tutela amministrativa...*, op. cit.).

Per comprendere il ruolo attualmente rivestito dalla Corte dei conti nella reazione al pregiudizio ambientale, definita in senso critico quale “attore non protagonista”, torna forse utile ripercorrere brevemente le tre tappe che hanno portato all’attuale spazio residuale destinato dal Codice alla giurisdizione del giudice erariale³²⁴.

Ben prima che il danno ambientale ricevesse una definizione legislativa ad opera dell’articolo 18 della legge n. 349/1986, si deve alla Corte dei conti lo sforzo di coniare una sua prima nozione, considerandolo quale pregiudizio non a carico di soggetti privati, ma della stessa collettività che, innanzitutto subiva gli effetti dannosi e, poi, attraverso i bilanci pubblici, alimentati dal prelievo fiscale, partecipava agli oneri economici del ripristino³²⁵. In questo modo, il danno ambientale veniva a configurarsi quale danno erariale, rispetto al quale la Corte dei conti si “autolegittimava” giudice competente³²⁶.

Con l’introduzione dell’articolo 18 della legge n. 349/1986, la giurisdizione sul danno ambientale diretto è stata assegnata al giudice ordinario, “ferma restando quella della Corte dei conti di cui all’art. 22 del d.P.R. n. 3 del 1957”, ossia quella sul danno indiretto con cui la pubblica amministrazione, convenuta in giudizio e costretta a risarcire il privato per un danno, comunque connesso al torto ambientale, e provocato dal proprio dipendente pubblico nell’esecuzione dei compiti di servizio, richiede nei confronti di quest’ultimo la rivalsa degli esborsi subiti³²⁷. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di tale nuovo assetto giurisdizionale, con la pronuncia del 30 dicembre 1987, n. 641 respingeva le obiezioni mosse dal giudice contabile,

³²⁴ Cfr. V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all’ambiente? La giurisdizione della Corte dei conti fra logica giuridica ed effettività della (e nella) tutela*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Ed. Giappichelli, 2019, pp. 572 ss. Per ulteriori approfondimenti in argomento, si veda il resoconto dell’incontro di studi, dal titolo “*Danno ambientale e sindacato del giudice contabile: un paradigma per nuove prospettive di tutela*”, tenutosi l’8 luglio 2021 nell’ambito del Dottorato di ricerca in diritto pubblico, comparato e internazionale, il quale ha ospitato la stessa Professoressa Giomi, e consultabile in www.giustamm.it, n. 7/2021.

³²⁵ La prima pronuncia in tal senso si fa risalire a Corte conti, Sez. I, n. 39/1973 cit., poi seguita da Corte conti, Sez. I, 20 settembre 1975, n. 108 e da Corte conti, Sez. I, 18 settembre 1980, n. 86.

³²⁶ Cfr. V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all’ambiente?*, op. cit., secondo cui: “*Il che presupponeva l’esistenza di un preciso rapporto di servizio che, se ancorato alla allora vigente normativa regolatrice delle ipotesi di tutela per la Corte dei conti, avrebbe consentito di sottoporre alla giurisdizione contabile per danno pubblico ambientale solamente i dipendenti statali (a meno di non voler interpretare estensivamente tale norma), con conseguente grave vulnus di tutela. L’inscindibilità delle due condizioni è tale da rinforzare la coloratura pubblicistica in molteplici direzioni: la prima, sul fronte della qualificazione del danno e, quindi, sulla ricaduta generale dei relativi effetti sugli interessi della collettività e non su posizioni soggettive individuali dei singoli; la seconda, sul fronte della individuazione del soggetto preposto ad avviare la reazione agli effetti prodotti da tale tipo di danno e sull’attribuzione della cognizione sulla tutela alla giurisdizione dello speciale giudice contabile; la terza, sul fronte della necessaria, ma non sempre rispettata, connotazione soggettiva del danneggiante cui riferire la generazione del pregiudizio, in virtù della quale l’imputazione deve ricadere su soggetti cui l’ordinamento attribuisce precisi obblighi amministrativi per dovere di servizio*”.

³²⁷ Cfr. A. VETRO, *Problematica sulla giurisdizione del giudice contabile per danno ambientale, alla luce della recente sentenza della Cassazione a S.U. n. 11229/2014, riguardante il “ripascimento” della spiaggia del Poetto di Cagliari*, in www.respamm.it, il quale mette in evidenza come quest’ultima sia disposizione del tutto pleonastica, in quanto meramente confermativa di una giurisdizione della Corte dei conti sul danno indiretto, la quale sarebbe comunque sopravvissuta indipendentemente da tale espressa menzione.

ritenendo che la scelta operata fosse espressione della discrezionalità legislativa, da considerarsi legittima in quanto concernente questioni relative a diritti soggettivi, così ripudiando la considerazione per cui il diritto al risarcimento del danno ambientale sorgesse solo a seguito di lesione del patrimonio dell'ente pubblico.

Infine, la situazione è nuovamente mutata a seguito dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, il quale con l'articolo 313, comma 6 riassegna un ruolo alla Corte dei conti in tema di danno ambientale diretto, ma solo all'interno della procedura amministrativa ivi prevista.

L'attuale modello di azione delineato dal legislatore codicistico presenta diversi profili critici. Innanzitutto in relazione all'elemento soggettivo, ove il Codice discorre di "*danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*", trattandosi di un perimetro soggettivo particolarmente ampio e dalla complessa identificabilità³²⁸. Soprattutto, l'aspetto su cui si sono appuntate maggiori riflessioni critiche concerne il profilo temporale entro cui viene ristretto l'eventuale intervento del giudice erariale, ossia all'esito dell'istruttoria portata avanti dal Ministro, il quale anziché ordinare il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia un rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente. Più nello specifico, l'obiezione che si muove è quella secondo cui l'intervento della Corte dei conti giungerebbe non solo al termine dell'istruttoria amministrativa nella quale sarebbero già stati ricostruiti la fattispecie dannosa e le misure di ripristino in forma specifica, ma addirittura quando sarebbe già prevista la quantificazione delle somme da ingungere a titolo di risarcimento per equivalente³²⁹. Altra questione è poi quella relativa alla natura giuridica da attribuirsi al predetto rapporto del Ministro, se debba qualificarsi quale presupposto processuale necessario e vincolante per il radicamento della giurisdizione contabile oppure come mera denuncia di danno. In base al primo orientamento, più restrittivo, fatto proprio da talune pronunce del giudice ordinario, "*il danno ambientale è effettivamente tipologia di danno sottratto alla giurisdizione contabile dalla normativa applicabile ratione temporis (cfr. l'art. 18, comma 2, legge n. 349/1986) e, successivamente (cfr. gli artt. 313, comma 6 e 318 d.lgs. 152/2006), assoggettato a presupposti di procedibilità, che ne escludono la cognizione diretta da parte della Corte dei conti*"³³⁰. Al contrario, l'orientamento fatto proprio dal giudice contabile propende per la natura di mera segnalazione e, pertanto, ritenendo del tutto ininfluenza la mancanza dell'invio del rapporto del

³²⁸ Cfr. la relazione "*Danno ambientale e sindacato del giudice contabile: un paradigma per nuove prospettive di tutela*", citata in precedenza.

³²⁹ Cfr. V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all'ambiente?*, op. cit., la quale porta avanti le predette considerazioni sostenendo che: "*L'ingresso così tardivo della Corte dei conti nell'operazione di reazione al torto ambientale determina una evidente compressione delle (attività connesse alle) funzioni decisionali della medesima, tanto da indurre la dottrina a ritenere priva di reale giustificazione la presenza della magistratura contabile per mancanza di oggetto (danno erariale)*".

³³⁰ Cfr., tra le altre, Cass. civ., Sez. un., 21 maggio 2014, n. 1129 (con nota critica di A. VETRO, *Problematica sulla giurisdizione del giudice contabile per danno ambientale...*, op. cit.).

Ministero della transizione ecologica alla Procura regionale, da non potersi quindi considerare, in assenza di un inequivoco disposto normativo, quale condizione di procedibilità dell'azione per danno erariale³³¹.

In definitiva, si registrano da più parti voci che richiedono il riconoscimento di un ruolo più attivo della Corte dei conti in materia di danno ambientale, essendo giudice che più di altri dispone di poteri idonei a orientare i comportamenti dei soggetti verso la moralizzazione, e ciò a maggior ragione con riguardo al problema "ambientale" il quale è questione, innanzitutto, educativa e precauzionale³³².

L'auspicio che si può cogliere è quindi quello di un rafforzamento, ad opera del legislatore, della giurisdizione contabile sul danno ambientale, non limitata alla fase conclusiva dell'ordinanza liquidatoria del risarcimento per equivalente (come attualmente relegata dal Codice), ma aperta attivamente anche nella fase prioritaria delle misure ripristinatorie in forma specifica³³³.

Nel portare avanti questo auspicio, in linea con le considerazioni riportate nel paragrafo precedente, si può considerare come, da una presa d'atto da parte di un futuro legislatore del mancato ed effettivo utilizzo della via procedimentale di cui agli articoli 312-316 del Codice, potrebbero discendere risvolti anche in punto di giurisdizione. Ove si optasse per l'eliminazione dell'attuale sistema binario, per un verso il giudice amministrativo vedrebbe sottratta una delle controversie oggetto di sua cognizione, ossia quella relativa alle ordinanze ministeriali di risarcimento del danno ambientale, sulle quali tuttavia fino ad ora non può aver avuto una conoscenza diretta in mancanza di adozione delle stesse, per cui si tratterebbe di una riduzione della sua giurisdizione solo apparente; per altro verso, il giudice contabile vedrebbe scomparire l'unica sede (l'articolo 313, comma 6, del Codice) presso cui è ora relegato, per cui si tratterà di individuare una diversa collocazione, innanzitutto temporale, all'intervento del giudice contabile e l'occasione potrebbe rilevarsi il momento opportuno per riconoscere allo stesso un ruolo attivo nel rimediare al pregiudizio ambientale, non relegandolo all'ultimo momento liquidatorio di un danno ormai compiuto, ma facendolo apparire ancor prima in fase rimediale.

³³¹ Cfr. in questo senso Corte conti, Sez. Molise n. 144/2010 e Sez. Toscana n. 273/2012.

³³² Cfr. M. PERIN, *Il risarcimento del danno ambientale: concorrenti profili di responsabilità*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2007.

³³³ In questo senso si veda V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all'ambiente?*, op. cit., secondo cui "La volontà legislativa di limitare l'intervento del giudice contabile all'azione volta ad ottenere la corresponsione delle somme imputate a titolo di costo di ripristino calcolate altrove, trascina con sé l'idea che il risarcimento si leghi al valore di scambio del bene-ambiente e non al valore d'uso, in tal caso, si tradurrebbe nei costi di ripristino del bene, che, certo, non coincidono con il valore perduto del bene danneggiato (...). Per quanto rilevato, allora, il legislatore avrebbe potuto mostrare maggior coraggio nella reintroduzione di una giurisdizione contabile sul danno ambientale, che si auspica possa rafforzarsi nelle direzioni suggerite per acquisire un significato più adesivo alla logica della tutela ambientale".

4. CONCLUSIONI

All'esito di questo percorso di approfondimento sui due istituti oggetto della presente ricerca, bonifica e danno ambientale, ritorna, quale momento di riflessione, il principio di effettività delle tutele e il conseguente interrogativo che, nell'ambito del primo Capitolo, si poneva in merito al sostanziale appagamento del predetto principio nell'ambito della responsabilità ambientale. Con spirito sicuramente più "maturo", in quanto accresciuto dall'approfondito studio dedicato alla materia, si può ora rileggere la risposta che molte pagine addietro si rendeva: *"In definitiva, la disciplina della responsabilità ambientale, ove considerata complessivamente e quindi comprensiva anche delle misure di emergenza, di ripristino e di bonifica, pare già in sé contemplare gli strumenti necessari e sufficienti per rendere effettiva la tutela ambientale i quali, senza sovraccaricare di funzioni punitive questo settore, operano in via prioritaria ex ante e in un'ottica preventiva, destinando al risarcimento per equivalente un residuale ruolo di completamento dei primi. Come sostenuto, infatti, "il risarcimento in forma specifica può offrire un valido contributo all'effettività della tutela dei diritti. (...). "Né è un caso che, sulla spinta della disciplina europea, il ripristino del bene e gli interventi di bonifica abbiano acquisito nel contesto del danno ambientale un ruolo assolutamente prioritario"*".

Ebbene, questa rilettura permette di affermare come, allo stato, l'ipotesi di partenza paia assolutamente verificata.

Come dovrebbe essere ormai chiaro, l'effettività della tutela ambientale pare necessitare di una *"linea di ideale continuità"* che dalla immediata reazione al pericolo, attraverso le misure di prevenzione, riesca a reagire con misure riparatorie quando la compromissione delle risorse naturali si concretizzi, per poi terminare, come ultimo, residuale e non auspicabile momento, con un mero ristoro economico qualora i passaggi precedenti non siano riusciti, in tutto o in parte, ad arginare il pregiudizio arrecato all'ambiente³³⁴.

La sfida che il futuro legislatore dovrà inevitabilmente affrontare è quella di rendere questa linea di continuità non più *"ideale"* ma reale, apportando un'unitaria disciplina che riesca ad integrare e coordinare i tre momenti sopra riportati.

L'intento del presente lavoro è stato fino ad ora quello di raccogliere tutti i pezzi di un puzzle di difficile composizione, a causa della coesistenza di tipologie di responsabilità differenti, di una pluralità di istituti di natura diversa, di discipline eterogenee, di assunti ormai radicati e di equilibri difficili da impostare o reimpostare. Lo sforzo finale che seguirà sarà quello di provare a comporre questi pezzi, immaginando come un auspicabile intervento legislativo possa riuscire a rendere armonico, effettivo e unitario il sistema della responsabilità ambientale.

³³⁴ La lettura dell'operazione rimediabile in termini unitari espressi con l'andamento lineare riportato si deve a G.D. COMPORI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediabile*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2013, pp. 117 ss.

Per ora, in conclusione di questo capitolo, giova riassumere le diverse questioni che in relazione al danno ambientale non hanno ricevuto ancora appagamento, così come emerse dall'analisi svolta: si dovrà dare una risposta alle istanze collettive e sociali, le quali rivendicano un ruolo più attivo nelle operazioni rimediali; si dovrà pensare al contempo anche alle istanze dei singoli, i quali allo stato ricevono la sola tutela privatistica; non si potrà inoltre non riconsiderare l'assetto delle competenze tra enti territoriali e non rivedere l'attuale necessità di un sistema binario (procedimento e processo) su cui il Codice modella la tutela; non si potrà infine non cogliere l'opportunità di assicurare una posizione più di spicco a quel giudice che più degli altri potrebbe avere una capacità moralizzante nell'indirizzare la collettività verso comportamenti virtuosi a beneficio dell'ambiente, quale è la Corte dei conti.

CAPITOLO IV

Verso una disciplina armonica e unitaria della responsabilità ambientale

Sommario: 1. Premessa: la mancanza di armonia tra le discipline della bonifica e del danno ambientale 2. La duplicazione di nozioni e di procedimenti 3. I profili di contrasto 4. Gli strumenti di coordinamento 5. Conclusioni: le possibili prospettive 5.1. *segue:* con riferimento alla disciplina delle bonifiche 5.2. *segue:* con riferimento alla disciplina del danno ambientale 5.3. *segue:* per una disciplina armonica e unitaria della responsabilità ambientale

1. PREMESSA: LA MANCANZA DI ARMONIA TRA LE DISCIPLINE DELLA BONIFICA E DEL DANNO AMBIENTALE

La lettura unitaria della responsabilità ambientale, comprensiva tanto degli obblighi imposti dalla normativa in tema di bonifica quanto di quelli scaturenti dalla disciplina sul danno ambientale, nella comune funzione ripristinatoria-reintegratoria, è ormai da tempo recepita tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, ove non è più messo in dubbio come l'operazione rimediale a protezione dell'ambiente debba essere letta in termini unitari³³⁵.

A fronte di questa convinzione dogmatica e giurisprudenziale, allo stato il panorama legislativo non offre un quadro armonico, ponendo piuttosto diffusi problemi di coordinamento tra le due discipline, i quali finiscono per affaticare l'interprete ben più di quelli più propriamente afferenti alla loro interpretazione e applicazione³³⁶.

³³⁵ A livello giurisprudenziale tra tutte si veda la più volte citata e diffusamente analizzata pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 22 ottobre 2019, n. 10, ove viene messo in evidenza come *“le misure in questione si concretizzano in obblighi di fare a carico del responsabile, sotto la vigilanza dell'amministrazione pubblica competente (attraverso l'approvazione del progetto di bonifica) con l'unico scopo di ripristinare la situazione di fatto antecedente all'inquinamento ambientale e di rimuoverne gli effetti. (...) la bonifica costituisce in estrema sintesi «uno strumento pubblicistico teso non a monetizzare la diminuzione del relativo valore (in ciò sostanziosamente la tutela per equivalente), ma a consentirne il recupero materiale a cura e spese del responsabile della contaminazione».* Sotto il profilo ora evidenziato si palesa pertanto nella bonifica la funzione di reintegrazione del bene giuridico «leso dall'illecito» (...) propria della responsabilità civile e riecheggiante il rimedio della reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., già espressamente previsto per il danno all'ambiente dall'art. 18, comma 8, della legge n. 349 del 1986 nella forma del «ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile»” In dottrina, oltre ai singoli contributi in cui è evidenziata l'esigenza della predetta lettura unitaria, si può confrontare l'opera monografica di V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Ed. Cedam, 2013.

³³⁶ Molteplici sono le voci che pongono in risalto la mancanza di armonia e coordinamento tra le norme del Codice dell'ambiente in materia di bonifica (parte IV, titolo V) e quelle in tema di danno ambientale (parte VI). Per avere contezza, si legga quanto scrive R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., p. 271: *“pur costituendo entrambe le normative attuazione del principio comunitario “chi inquina paga” (art. 1, dir. 2004/35/CE), esse procedono su binari autonomi e ampiamente divergenti; in particolare, a fronte di norme definitorie e di principio che sembrano attingere a un patrimonio comune (...), vi sono numerosi aspetti di contrasto, mentre le poche disposizioni che nell'intento del legislatore avrebbero dovuto fungere da trait d'union fra le due discipline creano più problemi di quanti ne risolvano”.* Dello stesso tenore sono le considerazioni di P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 315 ss., secondo cui: *“La disciplina del danno ambientale (Parte sesta) che recepisce la direttiva 2004/35/CE, va letta ed*

Volendo indagare le ragioni per le quali all'interno del Codice dell'ambiente le due discipline procedano su binari autonomi, una prima spiegazione è da rinvenirsi nella diversa attenzione che storicamente a livello di regolamentazione europea è stata riservata ai due istituti in esame: mentre infatti la tematica della riparazione del danno ambientale si è sviluppata e ha raggiunto un elevato grado di compiutezza all'interno dell'Unione europea, altrettanto non può dirsi per il settore delle bonifiche dei siti contaminati, il quale continua a porsi come materia a prevalente dominio nazionale.

Pertanto, in sede di adozione del Codice dell'ambiente, mentre la parte VI dedicata al danno ambientale ha seguito la disciplina europea in recepimento della direttiva 2004/35/CE, il titolo V della parte IV ha confermato l'ambito di provenienza originario della bonifica, storicamente collegato alla disciplina dei rifiuti. Al riguardo, v'è tuttavia da precisare come l'Unione europea non si sia affatto disinteressata nel tempo della tematica delle bonifiche, ma se non si è potuti ancora giungere ad un corpo normativo compiuto e specifico, al pari di quanto avvenuto per il danno ambientale, la ragione è da rinvenirsi nelle riscontrate problematiche, di notevole rilevanza economica, poste dagli Stati membri. Da tempo infatti l'Unione europea, e ancor prima la Comunità europea, insistono nel sollecitare gli Stati membri ad assumere una posizione comune in tema di protezione del suolo e di definizioni comuni in tema di contaminazione e siti relativi. Reti di ricerca europee e gruppi di esperti si sono avvicendati nel corso degli anni per cercare di individuare dei principi comuni sulla base dei quali instaurare una normativa europea in materia. Nel 2002, la Commissione europea emanava la Comunicazione "*Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*", con cui individuava i principali processi di degrado che interessavano i territori degli Stati membri e proponeva principi e criteri per il loro utilizzo e salvaguardia, anche nel caso di loro contaminazione ambientale. A seguito di tale Comunicazione, nell'ambito del sesto programma dell'Unione europea di azione in materia ambientale, il 22 novembre 2006 veniva quindi presentata una proposta di Direttiva istitutiva di un quadro unitario per la protezione del suolo³³⁷. Tuttavia tale proposta non è ancora giunta ad una sua definizione, vedendo contrapposte le posizioni di taluni Stati membri che vogliono mantenere ampia discrezionalità per la gestione dei siti contaminati e altri Paesi (tra cui l'Italia) i quali vorrebbero avere una chiara normativa di livello europeo per

applicata in combinato disposto con la normativa che nella parte quarta del d.lgs. 152/2006, più volte modificata, affronta la tematica della bonifica dei siti contaminati da attività inquinanti. Ciascuna disciplina presenta un ambito applicativo suo proprio, secondo peculiari principi e procedimenti, onde si pone la necessità di individuare le modalità di un coordinamento in direzione del medesimo obiettivo, che – come vedremo – corrisponde alla riparazione del danno arrecato all'ambiente mediante una forma di risarcimento in forma specifica, definito dal legislatore come "ripristino". (...) Non esiste alcuna forma di coordinamento ovvero di distinzione funzionale tra le due discipline sopra sintetizzate, così che non è possibile individuare la ratio di siffatto dualismo".

³³⁷ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE (COM (2006) 232 def.).

sviluppare in coerenza le proprie politiche nazionali³³⁸. In attesa di un intervento vincolante per gli Stati membri da parte dell'Unione europea, si può per il momento segnalare, quale passo incoraggiante, la recente adozione da parte dal Parlamento europeo della “*Risoluzione sulla protezione del suolo*” del 28 aprile 2021, con la quale si invita la Commissione europea a elaborare un quadro giuridico comune a livello europeo, per la protezione e l'uso sostenibile del suolo, che affronti tutte le gravi minacce per il suolo, in modo da comprendere, tra l'altro: definizioni comuni per quanto concerne il suolo, le sue funzioni e i criteri per il suo buono stato e uso sostenibile; obiettivi, indicatori, tra cui indicatori armonizzati, e una metodologia per monitorare costantemente lo stato del suolo e riferire in merito; obiettivi intermedi e finali misurabili con insiemi di dati armonizzati e misure per contrastare tutte le minacce individuate e tempistiche adeguate, tenendo conto delle migliori pratiche e rispettando i diritti di proprietà dei terreni; chiarimenti sulle responsabilità delle diverse parti interessate; un meccanismo per la condivisione delle migliori pratiche e la formazione, nonché adeguate misure di controllo; adeguate risorse finanziarie; un'efficace integrazione con i pertinenti obiettivi e strumenti strategici. Il quadro comune dovrà anche considerare e coordinarsi con altre politiche, quali quella appunto delle disposizioni relative alla mappatura delle zone a rischio e dei siti contaminati, dismessi e abbandonati, nonché riguardo alla decontaminazione dei siti contaminati.

A livello di disciplina nazionale, rispetto ai due distinti corpi normativi previgenti (il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 per la bonifica e la legge 8 luglio 1986, n. 349 per il danno ambientale), l'attuale collocazione delle due discipline all'interno del Codice dell'ambiente merita comunque di essere apprezzata, in quanto – pur a fronte di uno scarso coordinamento tra la parte IV e la parte VI – l'inserimento all'interno dello stesso testo codicistico ha permesso una convivenza e un accostamento di nozioni e di concetti, rendendo evidente il comune impianto tecnico su cui impostare entrambe le tematiche³³⁹. A livello ermeneutico infatti l'inserimento all'interno del

³³⁸ Cfr. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino 2015, p. 83; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, pp. 16 ss.; F. GRASSI, *Bonifica di siti contaminati*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 489 ss.; G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati*, op. cit., in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., pp. 281 ss.

³³⁹ La disciplina previgente della responsabilità ambientale, contenuta nei due distinti corpi normativi di cui all'articolo 18 della legge n. 349/1986 e all'articolo 17 del d.lgs. n. 22/1997, non era priva di un momento di raccordo tra le due discipline. Si rinveniva infatti nel decreto attuativo al decreto Ronchi (d.m. 25 ottobre 1999, n. 471) una disposizione che coordinava la disciplina sulla bonifica con quella sul danno ambientale: l'articolo 18, comma 4, d.m. n. 471/1999 disponeva infatti che “*è fatto, comunque, salvo l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi e di risarcimento del danno ambientale ai sensi dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349*”. Il rapporto tra la bonifica e il danno ambientale nella disciplina previgente non pareva porre particolari questioni, come attestano i commenti alla disciplina all'epoca vigente. Si veda al riguardo G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2002, p. 667, secondo cui: “*in ipotesi lo spazio di applicazione del rimedio risarcitorio pare quanto meno residuale, ché la procedura amministrativa di bonifica già di per sé dovrebbe assolvere alla più parte degli scopi cui è preposto l'istituto civilistico*”. Sul previgente sistema normativo si confronti

medesimo ambito cognitivo ha consentito, sia sulla scorta di criteri formalistici e sistematici sia in forza di criterio sostanzialistici e finalistici, di poter interpretare, analogicamente o estensivamente, le disposizioni proprie di una delle due tematiche al fine di farne applicazione per l'altra³⁴⁰.

D'altronde le stesse norme definitorie sembrano attingere a un patrimonio comune: ove ad esempio si confrontino le nozioni di contaminazione di cui all'articolo 240 del Codice con quella di danno ambientale contenuta nel comma 2 dell'articolo 300, e nello specifico alla lettera d) (*“deterioramento ...al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente”*), ci si avvede di come l'impianto giuridico-normativo su cui si basa la riparazione del danno ambientale offra utili elementi di riferimento a cui rapportarsi anche in tema di bonifiche e viceversa. Lo stesso può dirsi ove si guardi alle nozioni di prevenzione, riparazione e ripristino ambientale di cui al medesimo articolo 240, raffrontandole con i similari concetti di cui alla disciplina contenuta negli articoli 300 e seguenti. Su tutte queste ipotesi esemplificative funge poi da privilegiato collante il principio *“chi inquina paga”*, espressamente nominato, tra tutti i principi di diritto ambientale europeo, in apertura della disciplina sulla bonifica dall'articolo 239, comma 1.

Ebbene, pur non potendosi che apprezzare positivamente la scelta legislativa di collocare entrambe le discipline all'interno della stessa sede codicistica e pur in presenza di un substrato cognitivo comune ad entrambi gli istituti comunque recepito a livello normativo, il risultato che può registrarsi dopo quindici anni di questa *“convivenza separata”* tra bonifica e danno ambientale non

anche U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giorn. dir. amm.* n. 11/2006, pp. 1263 ss., il quale riporta come il sistema aveva una sua logica, pur non mancando di rilevare come sussistessero talune incongruità, lacune e sovrapposizioni; più nello specifico, l'Autore rilevava che *“La via giudiziale restava sullo sfondo ed era rilevante in diversi casi: nel caso in cui, avvenuto il ripristino, residuasse un danno ambientale da risarcire per equivalente; nel caso in cui i costi per il ripristino fossero tali da non consentire l'intervento sostitutivo dell'amministrazione competente e si intendesse previamente ottenere, attraverso l'azione per il risarcimento del danno nei confronti dei responsabili, le somme di denaro necessarie per l'intervento; più in generale nei casi in cui l'amministrazione competente, per mancanza di volontà politica o per qualsiasi altra ragione, non avesse proceduto al ripristino”*.

³⁴⁰ Sulla interpretazione estensiva o applicazione analogica della disciplina rimediale in materia ambientale si veda ID, *Questioni di confine, questioni di sistema*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., pp. 195 ss., secondo cui: *“Questioni ancora più complesse si pongono per la disciplina delle bonifiche dei suoli e delle acque, la quale è tradizionalmente riferita, nelle intenzioni legislative e nelle applicazioni giurisprudenziali, alle contaminazioni storiche, avvenute in tempi risalenti: ma proprio l'applicazione retroattiva, sia contro l'inquinatore, sia contro il proprietario incolpevole, è criticata da chi la considera in contrasto con il dato costituzionale. Chi ritenga che la disciplina della bonifica sia espressione delle logiche proprie della normativa dei rifiuti, sarà tentato di fare valere il principio generale per cui è responsabile dei rifiuti sia chi li produce, sia chi li detiene, secondo modelli risalenti alle prime direttive in materia di smaltimento dei rifiuti: per cui l'obbligo di bonifica si limiterebbe a delimitare e articolare la portata di un obbligo generale discendente direttamente dalle normative settoriali in tema di rifiuti. Chi preferisce avvertire che la disciplina della bonifica sia anch'esso un rimedio risarcitorio, analiticamente regolato nei diversi passaggi, ma pur sempre funzionale al ripristino, può adottare i medesimi percorsi argomentativi che sono stati illustrati per l'estensione analogica della disciplina della responsabilità ambientale, dovendo tuttavia farsi carico di riferire il rimedio risarcitorio non solo all'inquinatore, ma anche al proprietario incolpevole”*.

permette di poter considerare improntato in maniera soddisfacente il complessivo sistema normativo a presidio dei pregiudizi ambientali.

Come meglio si vedrà più oltre, infatti, la segmentazione di una disciplina, che dovrebbe porsi in termini di linearità e continuità, in due diverse parti del Codice ha lasciato emergere diffusi profili critici, assistendosi in alcuni casi a duplicazioni e sovrapposizioni di definizioni e di procedure, in altri casi a veri e propri momenti di contrasto. Tanto gli uni quanto gli altri, inoltre, non risultano compensati da adeguati strumenti di coordinamento.

L'intento della trattazione che segue è pertanto quello di analizzare, in un'ottica *de iure condito*, lo stato del rapporto tra bonifica e danno ambientale come risulta dall'attuale sistema codicistico, per poi cimentarsi in una prospettiva *de iure condendo* al fine di ipotizzare alcuni possibili accorgimenti che il futuro legislatore potrà rendere nel realizzare un sistema realmente sinergico a protezione dell'ambiente.

2. LA DUPLICAZIONE DI NOZIONI E DI PROCEDIMENTI

Come anticipato, un confronto tra la parte IV e la parte VI del Codice lascia emergere una coesistenza di non poche definizioni e procedure, le quali in taluni casi paiono delle mere duplicazioni dovute alla considerazione autonoma e segmentata di ogni singolo settore, pur partecipando ognuno alla stessa scansione rimediale che parte dalle misure preventive per poi proseguire con misure più incisive e risolutive.

E difatti si è visto come tanto la disciplina della bonifica quanto quella del danno ambientale contemplino al loro interno la messa in opera di misure di prevenzione, con una duplicazione di definizioni. In tema di bonifica, l'articolo 240, comma 1, lett. i) del Codice definisce infatti le misure di prevenzione come *“iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia”*. La disciplina sul danno ambientale, in maniera più sintetica, definisce le stesse come *“misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno”* (articolo 302, comma 8, del Codice). Ora, da un semplice confronto tra le due nozioni, non pare sussistano particolari differenze, e ciò a maggior ragione rende poco giustificata la presenza di una duplice definizione.

Ugualmente doppiata risulta la definizione di “ripristino”, ove in materia di bonifica (*“ripristino e ripristino ambientale”*) si considerano *“gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti completamente degli interventi di bonifica o messa in sicurezza*

permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici" (articolo 240, comma 1, lett. q) del Codice). La parte VI del Codice reca invece la seguente definizione di "ripristino", anche "naturale": "nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati" (articolo 302, comma 9, del Codice). Anche in questo caso la duplicazione di nozioni appare appesantire la comprensione delle attività richieste. Tuttavia, con riguardo alle attività di "ripristino" il predetto raffronto tra i contenuti delle due definizioni lascia emergere una differenza sostanziale: la nozione di ripristino per danno ambientale risulta fondata su finalità più prioritariamente ecologiche, mentre quella per bonifica su una conformazione alle destinazioni d'uso contemplate dagli strumenti urbanistici e in un'ottica di protezione sanitaria³⁴¹.

Gli stessi presupposti pregiudizievoli per far sorgere obblighi di bonifica e risarcimento del danno ambientale non paiono discostarsi di molto. Ove si faccia riferimento al deterioramento

³⁴¹ Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 324. Sulla duplice nozione di ripristino contenuti nella parte IV e nella parte VI del Codice si leggano anche gli approfondimenti contenuti in A. DI LANDRO, «Messa in sicurezza», «bonifica» e «ripristino» ambientale: concetti di non univoca lettura, in *Foro it.*, 2021, n. 2, *La Tribuna*, parte I, secondo cui la definizione di cui all'articolo 240, comma 1, lett. q), appare complementare a quella di bonifica, mentre quella di cui all'articolo 302, comma 9, del Codice risulta più ampia e inclusiva. L'Autore così prosegue: "Quest'ultima sembra ricomprendere al suo interno non solo la nozione di ripristino di cui alla precedente parte IV del t.u. ambiente, ma anche i concetti di bonifica e di misure di riparazione (...). La duplice definizione di ripristino potrebbe spiegarsi alla luce della stratificazione normativa sottostante alla vigente versione del t.u. ambiente. La parte IV appare infatti nucleo più antico dell'attuale codice dell'ambiente: norme in tema di gestione dei rifiuti, di bonifica e di ripristino ambientale erano già contenute nel d.leg. c.d. «Ronchi», 22/97, costituente attuazione delle direttive 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/Ce sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (decreto abrogato con l'entrata in vigore del t.u. ambiente nel 2006). La parte VI del t.u. ambiente e, in particolare il titolo II di quest'ultima, in materia di prevenzione e ripristino ambientale, pare invece costituire un «livello stratigrafico» più recente, ovvero l'attuazione della direttiva 2004/35/Ce sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e di riparazione del danno ambientale. Il «glossario giuridico» sembra, dunque, consentire due possibili ricostruzioni, a livello concettuale: a) far riferimento alle nozioni di bonifica, ripristino e di misure di riparazione come definite nella parte IV del t.u. ambiente; b) ricorrere al concetto di ripristino in senso ampio, di cui alla parte VI. Tale ultima definizione appare preferibile, anzitutto in quanto connessa ad un più recente assetto normativo di matrice europea, ovvero alla già citata direttiva del 2004 sulla responsabilità ambientale. A livello sistematico pare poi il caso di segnalare che la norma del codice penale espressamente dedicata al ripristino dello stato dei luoghi, cioè l'art. 452 duodecies, inserito con l'ultima importante riforma del diritto penale dell'ambiente, l. 68/15, al 2° comma prevede nello specifico che «al ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma precedente si applicano le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta del d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, in materia di ripristino ambientale». Con riferimento al ripristino, inteso come sanzione accessoria, il nostro codice penale rinvia dunque espressamente alla parte VI del t.u. ambiente (e non alla parte IV). Il concetto di ripristino di cui alla parte VI del t.u. ambiente sembra preferibile anche perché non appare limitato al terreno, ma riguarda pure le acque superficiali, le specie e gli habitat protetti. Tale nozione di ripristino sembra, da un lato, più ampia, dall'altro più precisa, differenziandosi a seconda delle diverse matrici ambientali coinvolte. (...)".

provocato al terreno, l'articolo 300, comma 2, lett. d) del Codice definisce danno ambientale quello causato *“mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell'introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l'ambiente”*. I medesimi concetti di contaminazione e di rischiosità per la salute umana si rinvengono nelle definizioni di cui all'articolo 240 del Codice, ove – come visto –, rispetto alla previgente disciplina recata dal decreto Ronchi, alla pericolosità quale generica attitudine a produrre situazioni pregiudizievoli per la salute e per l'ambiente, si sostituisce la rischiosità, ossia la concreta idoneità a determinare la lesione degli interessi protetti e nello specifico per la salute umana, rendendo in entrambi i casi evidente la prevalente prospettiva antropocentrica assunta. Pertanto, tanto la disciplina della bonifica, quanto la disciplina della riparazione del danno al terreno sono finalizzate ad eliminare ogni rischio significativo di effetti nocivi per la salute umana³⁴².

3. I PROFILI DI CONTRASTO

Ai predetti profili di sovrapposizione di nozioni e procedure si affiancano, all'interno delle distinte parti del Codice dedicate alla bonifica e al danno ambientale, ulteriori momenti in cui le rispettive discipline paiono porsi su piani divergenti, lasciando emergere degli aspetti di contrapposizione³⁴³.

Un primo ambito in cui le discipline di cui alla parte IV e alla parte VI paiono discordi è quello relativo all'applicazione temporale delle rispettive disposizioni: mentre il procedimento per danno ambientale non assume efficacia retroattiva, non essendo applicabile a fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina (*“La parte sesta del presente decreto ...non si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima dell'entrata in vigore della parte sesta del presente decreto”* ex articolo 303, lett. f) del Codice) e nemmeno a eventi verificatisi da oltre trent'anni, ma tuttora produttivi di effetti lesivi (*“La parte sesta del presente decreto ...non si applica al danno in relazione al quale siano trascorsi più di trent'anni dall'emissione, dall'evento o dall'incidente che l'hanno causato”* ex articolo 303, lett. g), del Codice); al contrario, gli obblighi di bonifica possono sempre essere attivati anche per situazioni di inquinamento pregresse, ai sensi degli articoli 242, comma 11 e 245, comma 2 del Codice³⁴⁴.

³⁴² Cfr. U. SALANITRO, *La bonifica dei siti contaminati...*, op. cit., p. 1266.

³⁴³ Per un'analisi puntuale sui profili di contrasto tra le due discipline cfr. F. GIAMPIETRO, *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (Parte prima)*, in *Amb. svil.*, n. 1/2012, pp. 36 ss.

³⁴⁴ In sede di analisi del regime del danno ambientale, nell'ambito del capitolo precedente, si potuto constatare come la novella del 2013 (articolo 25 della legge europea 6 agosto 2013, n. 97) abbia inciso sugli aspetti temporali, precisando al comma 3 dell'articolo 311 del Codice che i nuovi criteri e metodi introdotti troveranno applicazione anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale. Come altresì illustrato nel capitolo precedente, questo ha comportato l'inconveniente della riformulazione in sede di

L'applicazione irretroattiva della disciplina sul danno ambientale è di diretta derivazione della normativa europea ove, agli articoli 17 e 18 della direttiva n. 2004/35/Ce, è previsto che la stessa non si applichi al danno causato da emissione, evento o incidente verificatosi prima della data della sua attuazione da parte dello Stato membro interessato, che, a sua volta, non può essere posteriore al 30 aprile 2007, né si applica al danno causato da emissione, evento o incidente verificatosi dopo quella data ma derivante da un'attività posta in essere prima della data stessa. Inoltre, la direttiva non si applica al danno in relazione al quale siano passati più di trent'anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato.

Ad una stretta lettura di queste prescrizioni sembrerebbe che il legislatore, tanto europeo quanto nazionale, si siano del tutto disinteressati delle ipotesi di danno ambientale più risalenti nel tempo. Tuttavia, ad una più profonda e sistematica analisi si potrebbe sostenere come l'intento normativo fosse quello non già di lasciare prive di rimedio le ipotesi di inquinamento pregresso, quanto piuttosto quello di rimettere le ipotesi ivi specificate alla disciplina delle bonifiche. In assenza di specifiche norme europee in tema di bonifiche, non si può infatti escludere che il legislatore abbia voluto destinare alla normativa europea sul danno le ipotesi di intervento immediato in relazione ad un pericolo di danno in atto o a un danno in corso di realizzazione, affidando invece alla normativa nazionale sulle bonifiche le ipotesi contaminazione ormai da tempo verificatesi e i cui effetti inquinanti fossero più stabilmente consolidati.

In secondo luogo, altro profilo di mancato allineamento tra bonifica e danno ambientale è quello relativo al criterio soggettivo di accertamento della connessa responsabilità: come ampiamente illustrato nei precedenti capitoli, mentre il sistema di responsabilità per danno ambientale è fondato su un regime diversificato a seconda dell'attività considerata (oggettivo per le attività pericolose e soggettivo per le altre), la questione del regime di responsabilità per oneri di bonifica sotto il profilo dell'imputazione soggettiva è più incerto in quanto, diversamente dalla disciplina previgente la quale sicuramente deponeva verso una responsabilità oggettiva, attualmente permane un interrogativo in merito alla possibilità di rinviare al criterio colpevolistico di cui all'articolo 2043 c.c. oppure indirizzarsi verso una diversa soluzione che garantirebbe uniformità alla complessiva responsabilità ambientale, ossia utilizzare il criterio differenziato previsto per il danno ambientale, contemplando anche per l'imposizione delle operazioni di bonifica una responsabilità oggettiva per le attività pericolose e una colposa per le attività non pericolose³⁴⁵.

giudizio delle domande risarcitorie, venendo meno per il giudice la possibilità di computare alcune voci non più in linea con il ripristino in senso stretto.

³⁴⁵ Sulla generale tematica del criterio soggettivo di ascrizione della responsabilità in tema di bonifica in dottrina si confronti M. BENOZZO, *La responsabilità oggettiva del danno ambientale nel Codice dell'Ambiente*, in *Amb. svil.* n. 10/2011; R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali...*, op. cit.; L. PRATI, *I criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati dopo il D.Lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.*

Inoltre, un terzo aspetto decisamente differente è – come illustrato nel capitolo precedente – quello relativo all’assetto delle competenze: in materia di bonifica vi è un concorso di attribuzioni fra Stato, Regioni ed enti locali, mentre in materia di danno ambientale il legislatore ha concentrato le competenze in capo al Ministero della transizione ecologica, rispetto al quale gli altri soggetti istituzionali svolgono funzioni di mera sollecitazione e/o cooperazione.

Anche il rapporto tra amministrazione e i soggetti privati è costruito in maniera ben diversa fra i due articolati normativi: mentre fra le modalità di attuazione della bonifica è prevista la possibile stipulazione di un accordo di programma in condizioni paritetiche (articolo 246, comma 1, del Codice), al contrario per le misure di ripristino ambientale è previsto che il Ministro della transizione ecologica possa concludere con il responsabile dell’inquinamento accordi riconducibili all’articolo 11 della legge n. 241/1990, ma tale opzione è rimessa all’esclusiva valutazione discrezionale del soggetto pubblico e soprattutto presuppone la già avvenuta individuazione in capo al privato della condizione di “responsabile”, in modo da escludere ogni pariteticità (articoli 306, comma 2 e 314, comma 2, del Codice)³⁴⁶.

4. GLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

A livello normativo, il Codice dell’ambiente contempla degli sporadici momenti di collegamento tra la parte IV e la parte VI, i quali invero allo stato attuale paiono rappresentare dei meri richiami o rinvii alle reciproche discipline, più che degli effettivi strumenti di coordinamento tra la bonifica e il danno ambientale.

L’unica disposizione che effettivamente costituiva un reale collegamento funzionale tra i due istituti era quella di cui all’articolo 303, comma 1, lett. i), del Codice, la quale, nell’enumerare le esclusioni dall’applicazione della disciplina di cui alla parte VI, affermava che quest’ultima “*non si applica alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale*”. Si trattava però di un’ipotesi che esulava dal regime delle eccezioni all’applicazione della normativa sul danno ambientale contemplato dall’articolo 4 della direttiva 2004/35/CE. Pertanto, detta disposizione – come si è già visto nel capitolo precedente – è stata abrogata, a seguito della procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nei confronti dell’Italia, ad opera della legge europea n. 97/2013. All’indomani di questa espulsione, il risultato è stato quello di rendere

n. 7/2006. A favore dell’applicazione del medesimo regime diversificato previsto per il danno ambientale anche per gli obblighi di bonifica si veda U. SALANITRO, *Il principio “chi inquina paga”: responsibility e liability*, op. cit.

³⁴⁶ Cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., p. 272.

completamente autonome le procedure di bonifica e di danno ambientale, in modo che l'una potrà esperirsi indipendentemente dall'altra.

Eliminata l'ipotesi di raccordo principale tra le due discipline, permangono all'interno del Codice delle singole disposizioni di mero richiamo reciproco tra la disciplina della bonifica e quella del danno ambientale: nella parte IV del Codice si segnala l'articolo 242, comma 1 e nella parte VI l'articolo 313, comma.

L'articolo 242, comma 1, del Codice prevede, in presenza di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito (e quindi di far sorgere gli obblighi di bonifica e far avviare le relative procedure), l'obbligo di immediata comunicazione ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione *“ai sensi dell'articolo 304, comma 2”*. Pertanto, l'inizio della procedura di bonifica è identico a quello in tema di danno ambientale: entrambi i procedimenti sono incanalati dalle misure di prevenzione, meglio descritti nella parte VI³⁴⁷.

A suo volta, l'articolo 313, comma 1, del Codice, nella specifica sede del procedimento ingiuntivo – sulla cui sostanziale inattuazione si è già detto – attribuisce al Ministro della transizione ecologica – qualora sia avvenuto un danno ambientale e il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino in conformità al procedimento per la bonifica dei siti contaminati ovvero quelle di prevenzione e ripristino di cui agli articoli 304 e seguenti – il potere di ingiungere ai responsabili del fatto, con ordinanza immediatamente esecutiva, di effettuare *“il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato”*. In caso di inadempimento del suddetto obbligo, il Ministro ordina il ripristino ambientale e addebita al responsabile le somme necessarie a tale intervento. In sostanza, questa disposizione, pur non fungendo da collante funzionale tra le due discipline, merita comunque di essere valorizzata in quanto ambedue le attività risarcitorie sono richiamate quali forme di risarcimento in forma specifica.

In aggiunta a queste ipotesi di richiamo espresso dell'una disciplina nell'altra, v'è da menzionare anche la specifica previsione contenuta all'articolo 252-*bis* del Codice, con riguardo ai *“Siti di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale”*. Prima della modifica ad opera del

³⁴⁷ Pertanto, il responsabile, in caso di evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, deve inviare una comunicazione immediata al comune, alla provincia e alla regione nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché alla prefettura, la quale nelle successive ventiquattro ore informa il Ministero della transizione ecologica; una volta che la comunicazione, la quale deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, perviene al comune, ed in ogni caso entro le ventiquattro ore dall'accertamento del pericolo, il responsabile adotta le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza. Come rilevato da F. GIAMPIETRO, *Bonifica e danno ambientale...*, op. cit., questa disposizione di coordinamento (articolo 242, comma 1, del Codice) crea problemi interpretativi maggiori di quelli che, probabilmente, intende risolvere: infatti, *“attesi i diversi destinatari della stessa comunicazione, si crea un concorso di competenze e di possibili interventi tra sistema delle autonomie locali (v. art. 242, comma 2), e Ministro (v. art. 304, comma 2), sulle misure di prevenzione, ritenute «necessarie» dalle autorità, rispettivamente competenti, con evidenti rischi di conflitto tra prescrizioni e tempi delle relative decisioni”*.

d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. destinazione Italia), al comma 7 era testualmente previsto che *“In considerazione delle finalità di tutela e di ripristino ambientale perseguite dal presente articolo, l’attuazione da parte dei privati degli impegni assunti con l’accordo di programma costituisce anche attuazione degli obblighi di cui alla direttiva 2004/35/CE e delle relative disposizioni di attuazione di cui alla parte VI del presente decreto”*. In altri termini, nello specifico settore di cui alla norma citata, il buon esito di un intervento di bonifica valeva anche come esauriente soddisfacimento dell’obbligo di riparazione del danno ambientale subito dal sito interessato. Il testo modificato al comma 6 invece ora prevede che *“L’attuazione da parte dei soggetti interessati degli impegni di messa in sicurezza, bonifica, monitoraggio, controllo e relativa gestione, e di riparazione, individuati dall’accordo di programma esclude per tali soggetti ogni altro obbligo di bonifica e riparazione ambientale e fa venir meno l’onere reale per tutti i fatti antecedenti all’accordo medesimo (...)”*. In sostanza, nella nuova disposizione non v’è più un richiamo espresso alla normativa (europea e nazionale) sul danno ambientale, anche se non si può del tutto escludere un’incidenza degli obblighi attuati con l’accordo di programma per escludere il residuo danno ambientale, ove quest’ultimo si faccia rientrare nella locuzione *“riparazione ambientale”*. Come già al riguardo rilevato nell’ambito del capitolo II, pur a fronte della diversa formulazione del previgente comma 7 e dell’attuale comma 6, paiono risultare ancora ad oggi calzanti le affermazioni sostenute in dottrina con riguardo alla disposizione previgente: *“La disposizione ha un grandissimo rilievo sistematico: nell’affermare che la realizzazione della bonifica esclude l’azione di danno, si propone il modello concettuale per cui la bonifica costituisce a tutti gli effetti un risarcimento in forma specifica del danno all’ambiente, che potrebbe essere seguito anche per tutta la disciplina delle bonifiche”*³⁴⁸.

Ebbene, pur mancando allo stato attuale un momento di effettivo raccordo normativo tra le due discipline in questione, non si può fare a meno di considerare come a colmare questo vuoto possano sopperire gli strumenti di coordinamento logico-sistematici. Per un verso, infatti, l’accertamento del danno alle risorse e ai servizi naturali, per assicurare ragionevole coerenza sistematica, non potrà che essere condotto attraverso i ben più dettagliati dati quantitativi e criteri previsti per la procedura di bonifica di cui agli articoli 240 e seguenti del Codice. Ad esempio, la matrice o la risorsa ambientale inquinata dovrà essere caratterizzata e sottoposta ad una analisi di rischio sito-specifica per misurare il danno ambientale, il quale potrà essere significativo soltanto a condizione che la predetta analisi abbia accertato il superamento delle concentrazioni soglia di rischio e, comunque, un rischio significativo per l’ambiente e la salute umana, in misura tale da richiedere misure di messa in sicurezza e bonifica, quale specie di misure di riparazione primaria. Anche l’allegato 4 alla

³⁴⁸ In questi termini, cfr. F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 308.

Parte VI del Codice, a cui rinvia l'articolo 311, comma 3, conferma la necessità di un'analisi del rischio e a tal fine indica parametri esemplificativi da cui ricavare “*dati misurabili*” per determinare “*gli effetti negativi significativi rispetto alle condizioni originarie*” di specie e habitat, classifica come significativo “*il danno con un provato effetto sulla salute umana*” ed esclude dal novero dei “*danni significativi*” alcune ipotesi.

Inoltre, pur mancando attualmente una norma che espressamente autorizzi l'interprete a compiere una gradazione nell'accertamento del danno risarcibile, con la dovuta detrazione di quanto già rimediato attraverso la compiuta procedura di bonifica, è evidente come – a livello logico – al responsabile non potranno essere richieste quelle misure o addossati quei costi per i quali siano già stati posti in essere altrettanti interventi di ripristino nell'ambito di una parallela procedura di bonifica. Detti interventi già di per sé costituirebbero misure di riparazione primaria così rendendo del tutto superflua l'adozione delle altre misure di riparazione di cui all'articolo 311, nonché eventualmente anche sovrabbondante la condanna al risarcimento per equivalente, ove alcun danno ambientale permanga, salvo non voler tornare alla previgente tendenza punitiva andando a riscuotere il profitto intanto ottenuto dal responsabile³⁴⁹.

5. CONCLUSIONI: LE POSSIBILI PROSPETTIVE

L'analizzata frammentarietà e disorganicità tra la parte IV e la parte VI del Codice dell'ambiente, spiegabile – come visto – in ragione di motivi di carattere storico, culturale e politico e in un'ottica che trascende la dimensione esclusivamente nazionale, potrebbe essere ancor meglio compresa ove calata in una prospettiva più ampia, la quale coinvolge l'intera codificazione ambientale. A ben vedere, la scarsa armonia tra la disciplina della bonifica e quella del danno ambientale si profila come non isolata nel corpo codicistico, bensì come una delle tante questioni sulle quali l'impostazione dell'attuale Codice dà modo di riflettere. Il Codice dell'ambiente, giunto a quindici anni dalla sua adozione, pur potendosi considerare il più ampio tentativo compiuto per dare una visione organica alla disciplina ambientale, risente di un'impostazione settoriale³⁵⁰. È stato infatti sostenuto come quello che nella prassi applicativa viene considerato il “codice dell'ambiente”, in realtà abbia solo raccolto in modo affrettato e senza meditato coordinamento le discipline settoriali più rilevanti che configurano il sistema di tutela degli interessi ambientali del nostro

³⁴⁹ Sull'opportunità di correggere a livello interpretativo la mancanza di un raccordo normativo tra la disciplina della bonifica e quella del danno ambientale cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields...*, op. cit., pp. 271 ss.

³⁵⁰ Nel 2021 il Codice dell'ambiente ha difatti celebrato i quindici anni dalla sua adozione e, in questa occasione, è stato svolto il Convegno internazionale “*Il Codice dell'Ambiente a 15 anni dalla sua approvazione*”, nell'ambito del quale autorevoli voci hanno riflettuto sulla complessità del processo di codificazione del diritto ambientale, evidenziandone presupposti, risultati, limiti e prospettive, alla luce non solo della specifica esperienza italiana ma anche di quanto analogamente accaduto in altri ordinamenti giuridici europei. Il resoconto del Convegno è consultabile in www.giustamm.it.

ordinamento³⁵¹. Pertanto, in una prospettiva di futura politica legislativa la soluzione al mancato coordinamento tra le discipline della bonifica e del danno ambientale si pone come una delle diverse questioni che potrebbero essere coinvolte da una riforma della materia di più ampio respiro.

Esulando dall'economia del presente studio un'analisi più approfondita sui futuri sviluppi della complessiva codificazione in materia ambientale, è bene ora concentrare l'attenzione sulle prospettive normative limitandole al settore della bonifica e del danno ambientale, così da impostare in termini chiari la previsione di una loro convergenza all'interno di un'unica disciplina integrata.

5.1. SEGUE: CON RIFERIMENTO ALLA DISCIPLINA DELLE BONIFICHE

Con riferimento all'istituto della bonifica, un punto di partenza sulle prospettive future spesso trascurato dovrebbe essere invece posto, in via preliminare, su un positivo apprezzamento della complessiva impalcatura su cui è strutturata la relativa disciplina: si tratta infatti di una disciplina densamente procedimentalizzata in ogni sua fase, con la previsione di tutti quegli istituti che ruotano attorno al procedimento e che permettono ai diversi interessi coinvolti di essere considerati

³⁵¹ Cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 3/2017, il quale come prospettiva a livello normativo propone non tanto di incidere sul testo costituzionale, quanto di elaborare una legge quadro che fissi i principi e che consenta di soddisfare un'esigenza di unitarietà del sistema, evitando di ricercare un codice che contenga l'intera normativa di dettaglio. Più nello specifico, l'Autore parte dalla considerazione secondo cui *"inserire in Costituzione norme di carattere generale che affermino l'ambiente come valore costituzionale o affermino il diritto fondamentale all'ambiente non è né necessario né sufficiente. (...) Vi è, in altri termini, l'esigenza non tanto di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente, gli unici che sono in grado di giungere, nella loro interazione, a consolidare un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare"*. La proposta a livello di fonti legislative è quella di elaborare una legge organica di principi che orienti *"l'azione di razionalizzazione della normativa esistente secondo un quadro di riferimento organicamente definito, fissando in modo stabile i punti di riferimento intorno ai quali costruire anche la normativa successiva e concentrando la disciplina degli istituti a carattere trasversale (con l'alleggerimento dell'opera di "testunificazione" dei vari settori della disciplina ambientale)"*. La normativa di dettaglio dovrebbe poi essere affidata a *"meccanismi regolamentari che consentano l'adeguamento flessibile e l'aggiornamento continuo della normativa. Ciò anche attraverso la individuazione di osservatori permanenti, in grado di operare con interventi consapevoli e al tempo stesso tempestivi"*. All'interno del dibattito dottrinale sulla potenziale alternativa metodologica tra la codificazione del diritto ambientale e una legislazione "per principi", si pone in senso più critico rispetto a quest'ultima soluzione P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 1 ss., secondo cui *"Trasformando i principi in norme, e sfruttando la loro "imperfezione" come un fattore di flessibilità del diritto, si corre il rischio di convertire la "certezza del diritto" nel "diritto dell'incertezza" ed in una parossistica evoluzione del "diritto vivente" di esclusiva produzione giurisprudenziale. Non sembra revocabile in dubbio che una normazione "per principi" tende ad esaltare il ruolo "pretorio" della giurisprudenza nell'interpretazione – rectius, nella produzione – delle norme ambientali, ben al di là della tradizionale funzione nomopoietica"*. Per un approfondimento più generale sulla tematica della codificazione del diritto ambientale cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 47 ss., in cui vengono così evidenziate le ragioni per cui il c.d. Codice dell'ambiente non può considerarsi un vero e proprio "codice" in senso tecnico: *"Nonostante le imponenti dimensioni, va osservato però che la denominazione di "Codice" risulta impropria nel caso specifico, in quanto il testo manca degli elementi che del Codice si ritengono qualificanti, tra cui l'omogeneità, la presenza di una "parte generale", l'aspirazione alla completezza (sono assenti dal testo, per esempio, la normativa sulle aree naturali protette e quella sull'inquinamento acustico). (...) Nel c.d. Codice dell'ambiente (...) le singole parti paiono del tutto autosufficienti, e quindi indipendenti le une dalle altre"*. Nello stesso senso, si legga altresì B. CARAVITA, A. MORRONE, *Le fonti del diritto dell'ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016, pp. 62 ss., secondo cui: *"Nonostante le novità, l'originario difetto di coerenza ed organicità del decreto legislativo n. 152/2006 non è venuto meno, e il risultato complessivo non raggiunge ancora l'idea di un codice in senso proprio"*.

in senso compositivo all'interno di una sede dialogica³⁵². Con equilibrato spirito d'analisi, si può pertanto affermare come quella sulle bonifiche sia in linea di massima una "buona disciplina", pur se perfezionabile sotto i profili che si avrà cura di racchiudere qui di seguito³⁵³.

Innanzitutto, v'è da porre rimedio all'indiscussa complessità, sotto i plurimi profili: *i)* delle molteplici e variegata discipline speciali, codicistiche ed extracodicistiche, regolanti specifici siti o singole procedure, con una forte esigenza di complessiva razionalizzazione dell'intera materia; *ii)* della necessaria articolazione in susseguenti fasi procedimentali, con inevitabili conseguenze sulla durata delle procedure, ciò che richiama una forte spinta verso la semplificazione; *iii)* di una maggior aderenza al principio di legalità, sia sotto un profilo soggettivo che oggettivo; *iv)* del fondamentale coinvolgimento di numerosi soggetti (pubblici e privati) che a vario titolo operano o intervengono.

Quanto al profilo *sub i)*, nell'ambito del capitolo dedicato alla bonifica si è messo in evidenza come la risposta del legislatore al problema dei suoli inquinati sia stata l'adozione di una serie di normative, alcune di carattere generale, altre emanate sulla base di singole situazioni di "contingenza", le quali hanno finito però per creare un quadro normativo quanto mai disorganico ed eterogeneo³⁵⁴. Pur permanendo la disciplina generale di cui agli articoli 239 e seguenti del Codice il punto di riferimento principale nella materia delle bonifiche, l'intervento del futuro legislatore non

³⁵² Al riguardo, in dottrina si discorre di "*procedimentalizzazione dell'operazione riparatoria*" o di "*procedimentalizzazione della responsabilità*". Si confronti G.D. COMPORI, *Il danno ambientale e l'operazione rimediante*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2013, p. 117 e ID., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2011, secondo cui "*la tutela delle posizioni soggettive coinvolte avviene soprattutto per il tramite dell'interesse alla partecipazione procedimentale, presidiata dalla garanzia del contraddittorio sin dalle preliminari verifiche istruttorie (es. consulenze tecniche, ispezioni, verificazioni e ricerche ex art. 312, commi 3 e 4) e destinata a svolgersi secondo le svariate modalità all'uopo previste (accordi, accordi di programma, conferenze di servizi, concerti, intese, denunce, osservazioni, deduzioni, accesso agli atti), piuttosto che per mezzo dell'azione giurisdizionale*".

³⁵³ Cfr. l'intervento reso dal Prof. Mauro Renna nell'ambito del predetto convegno del 25 ottobre 2021 "*Il Codice dell'ambiente a 15 anni dalla sua approvazione*", il cui resoconto è consultabile in www.giustamm.it ("*la disciplina delle bonifiche nel complesso è una buona disciplina fermo restando che rimane comunque una disciplina fisiologicamente e ontologicamente incompleta, che ha bisogno di modifiche continue e non sempre compatta ...*").

³⁵⁴ Cfr. G. GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2015, pp. 25 ss. Nell'ambito del capitolo dedicato alla bonifica, si metteva in evidenza come accanto alla procedura ordinaria di cui all'articolo 242 del Codice (la cui competenza è ripartita tra Regioni, Province e Comuni), a quella dei SIN di cui all'articolo 252 (di competenza del Ministro della transizione ecologica) e dei Siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale di cui all'articolo 252-bis (di competenza del Ministro della transizione ecologica e del Ministro dello sviluppo economico), sono previste ulteriori tipologie a livello codicistico ed extracodicistico, tra cui si menzionano: le aree contaminate di ridotte dimensioni di cui all'articolo 249 del Codice (per le quali il procedimento di bonifica è disciplinato dall'allegato 4 alla Parte IV del Codice); aree dedicate alla rete di distribuzione di carburante di cui all'articolo 252, comma 4, del Codice (per le quali il procedimento di bonifica è rimesso ad apposito decreto del MITE, il decreto n. 3 del 12 febbraio 2015); aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento di cui all'articolo 241 del Codice, per le quali il procedimento di bonifica è disciplinato da apposito regolamento del MITE (d.m. 1° marzo 2019, n. 46); aree del demanio militare di cui all'articolo 241-bis del Codice (di competenza del Ministero della Difesa); i Siti di interesse regionale (c.d. SIR) di cui al d.m. 11 gennaio 2013 attuativo dell'articolo 36-bis del d.l. n. 83/2012 (di competenza regionale). Merita poi menzione la disciplina speciale prevista per le aree di rilevante interesse nazionale di cui all'articolo 33 del c.d. decreto "Sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164), di competenza delle amministrazioni governative statali e le cui attribuzioni sono state ritenute costituzionalmente legittime dalla sentenza della Corte costituzionale, 13 giugno 2018, n. 126.

potrà omettere di tentare un'opera di razionalizzazione di una tal congerie normativa, quantomeno creando degli strumenti di raccordo tra la disciplina generale e le singole norme speciali.

Strettamente legato a quest'ultimo profilo si pone l'ulteriore questione della complessità delle singole procedure di bonifica (punto *sub ii*), articolate in più fasi e pertanto inevitabilmente dai tempi dilatati³⁵⁵. La reazione ormai costante del legislatore negli ultimi anni è stata quella di semplificare le procedure, intervenendo tuttavia con provvedimenti circoscritti e settoriali, i quali tendono di modifica in modifica ad appesantire un testo legislativo già di per sé complesso in ragione del necessario e naturale tecnicismo che contraddistingue la materia. Quanto appena detto potrebbe apparire ripetitivo rispetto ai maggiori approfondimenti resi in argomento nell'ambito nel capitolo dedicato alla bonifica e, invece, con estremo sforzo di "resilienza", bisogna riconoscere come non lo sia. Rispetto all'ultimo intervento legislativo di semplificazione (d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120) di cui si è dato conto nell'apposita sede, è bastato allontanare l'attenzione dalla disciplina delle bonifiche, il tempo necessario per approfondire il danno ambientale e quindi per la stesura del capitolo III di questo lavoro, per imbattersi a distanza di qualche mese in un nuovo decreto Semplificazioni (d.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108) il quale incide sulla quasi totalità delle procedure di bonifica³⁵⁶.

³⁵⁵ Si parla di "procedure non fluide", di "elefantica macchina burocratica destinata ad un inaccettabile immobilismo", di "pesantezza e di vischiosità delle procedure". Cfr. quanto riportato da F. DE LEONARDIS, *Le bonifiche tra semplificazione e necessità di risorse*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, AA.VV., Roma, Treccani, 2015, pp. 269-276.

³⁵⁶ Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 ("*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*") si inserisce all'interno del piano di finanziamenti europeo ("*Next Generation EU*") nell'ambito della strategia prevista dal *Green Deal* e per fare fronte alle difficoltà economiche dovute all'emergenza da Covid-19. Gran parte dei fondi sono investiti nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza disciplinato dal Regolamento 2021/241/ UE, il quale ha stanziato circa 672,5 miliardi per la transizione verde e digitale degli Stati membri. Per beneficiare di tali fondi, il Governo italiano ha varato, in data 24 aprile 2021, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede risorse per 235,14 miliardi di euro, di cui 191,5 di fondo europeo tenendo conto di quattro pilastri: sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica. Con d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito in legge del 1° luglio 2021, n. 101, ("*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*") finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026. Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha approvato il PNRR che si articola di sei missioni: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute. La transizione ecologica, come indicato dall'Agenda 2030 dell'ONU e dai nuovi obiettivi europei per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo, per lasciare un Paese più verde e un'economia più sostenibile alle generazioni future e per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di occupazione stabile. Al fine di definire la strategia e il sistema di *Governance* nazionali per l'attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari e per consentire un'efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti, è stato adottato il d.l. n. 77/2021. Per un commento al titolo I della parte II del d.l. n. 77/2021, dedicato alla "*Transizione ecologica e accelerazione del procedimento ambientale e paesaggistico*" cfr. T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Strategia nazionale per promuovere l'economia circolare e misure per agevolare l'attuazione degli obiettivi del PNRR*, in *Amb. svil.*, 2021, 8-9, pp. 599 ss. Per quanto attiene specificamente alla materia delle bonifiche, l'articolo 37 del d.l. n. 77/2021, rubricato "*Misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali*", ha in realtà inciso su quasi tutte le procedure di bonifica, e non solo sulla riconversione dei siti industriali; cfr. V. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati: le principali modifiche introdotte dal decreto semplificazioni, convertito con legge n. 108/2021*, in *Amb. svil.*, 2021, 8-9, pp. 609 ss. Per una visione più d'insieme sui piani di investimento e sulle

Indipendentemente dall'opportunità delle modifiche apportate dal d.l. n. 77/2021, di cui non si vuol di certo mettere in dubbio l'effettiva utilità, quale è ad esempio quella di estendere a tutte le procedure ordinarie la possibilità di rilascio di una certificazione parziale di avvenuta bonifica prima prevista per i soli SIN (articoli 242, comma 7-*bis*, del Codice), quello che resta confermato è che l'intento di semplificazione risulta poi sfumato ove immesso in una normazione stratificata e disarticolata. Come messo in evidenza già con riguardo al precedente decreto Semplificazioni del 2020 (d.l. n. 76/2020), *“in generale quando non è del tutto chiaro l'obiettivo da raggiungere ossia quando manca una compiuta visione di lungo periodo o una definita strategia di sistema, si partoriscono norme magari in qualche modo anche utili (perché risolvono problemi specifici) ma che non danno quella scossa che ci si sarebbe aspettati in un periodo di riscrittura dei rapporti tra potere pubblico ed economia. Volendo guardare il bicchiere mezzo pieno, in conclusione, non si può negare che si sia fatto qualche passo in avanti, ma non si può fare a meno di notare che si sarebbe potuto (e dovuto) fare molto di più”*³⁵⁷.

A ben vedere, detta stratificazione normativa va inoltre a minare la precisione e determinatezza delle prescrizioni imposte agli operatori del settore, con inevitabili richiami a un maggior rispetto del principio di legalità. Con riferimento infatti al successivo punto *sub iii)* sopra indicato, è evidente come un testo normativo connotato da non sufficiente certezza sui tempi e sui costi necessari per la conclusione del procedimento, sull'individuazione dei soggetti obbligati e sul grado di coinvolgimento di ognuno di essi, sulle singole misure effettivamente da porre in essere, si risolva in un sostanziale disincentivo all'attivazione dei procedimenti di bonifica. Il principio di legalità risulta così minato sotto un profilo tanto soggettivo quanto oggettivo³⁵⁸. Dal punto di vista soggettivo, la pluralità di soggetti coinvolti e coinvolgibili, di cui si è dato ampiamente atto nell'apposito capitolo, rende decisamente difficoltosa l'individuazione di ognuno di essi, anche in ragione dell'attivazione dei relativi procedimenti a distanza di molti anni dall'evento inquinante e delle operazioni immobiliari e societarie nel frattempo realizzabili, rispetto ai quali la doppia logica di *responsibility* e *liability* sicuramente agevola la comprensione dell'attribuzione delle conseguenti

riforme in materia di transizione verde cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021, pp. 198 ss.

³⁵⁷ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Decreto “Semplificazioni”. L'ambiente*, in *Giornale dir. amm.* n. 6/2020, p. 796. Si parla al riguardo di “semplificazione complicante”; per un approfondimento cfr. M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in *www.federalismi.it*, 1 ottobre 2014.

³⁵⁸ Si legga, ancora una volta, quanto illustrato dal Prof. Mauro Renna nell'ambito dell'intervento reso al predetto convegno del 25 ottobre 2021 *“Il Codice dell'ambiente a 15 anni dalla sua approvazione”*, il cui resoconto è consultabile in *www.giustamm.it*, ove *“Con specifico riferimento al principio di legalità, il Professore ha poi messo in luce i limiti che presenta la disciplina delle bonifiche che sono sia di natura soggettiva, in quanto molto spesso – anche in contrasto con il principio di irretroattività della legge – l'obbligo di bonifica viene traslato essendoci soggetti nuovi che rispondono di condotte passate, sia di natura oggettiva perché ci sono dei casi in cui, nel rispetto del principio di precauzione, anche per le sostanze non normate al superamento di certe soglie ed in presenza di studi scientifici scatta l'obbligo di attivare le procedure di bonifica”*.

responsabilità, ma non dipana del tutto le incertezze che possono emergere al momento del concreto accertamento. A ciò si aggiunga l'inevitabile tendenza della giurisprudenza a colmare le lacune o l'incertezza normativa, con disposti che – come si è già illustrato – tendono alla creazione della norma, più che alla sola interpretazione³⁵⁹. In questo contesto si inseriscono quegli orientamenti della giurisprudenza volti ad estendere gli obblighi normativi di bonifica completandoli con oneri non scritti a carico delle parti coinvolte. Si pensi alla connotazione per via pretoria in termini di “obbligo” della conduzione sino al completamento delle operazioni, in caso di intervento volontario nella bonifica, rispetto a un'attività che il Codice assume quale semplice “facoltà”³⁶⁰. O si pensi ancora alla tendenza della giurisprudenza ad ampliare gli obblighi a carico del proprietario del sito oltre quelli espressamente previsti dall'articolo 242 del Codice, affiancando alle “*misure di prevenzione*” di cui alla lett. i) del comma 1 dell'articolo 240, le diverse e più gravose misure di

³⁵⁹ Sul generale fenomeno della c.d. “giurisprudenza normativa” come emerso a livello ordinamentale si vedano gli approfondimenti resi nell'ambito del primo capitolo. Con riguardo all'applicazione del fenomeno in ambito ambientale si rinvia agli altrettanti approfondimenti resi nell'ambito del secondo capitolo, di cui si riportano talune considerazioni espresse al riguardo. Si confronti in particolare F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 131 ss., secondo cui: “*il diritto ambientale si atteggia fondamentalmente, e non solo per le sue origini, come diritto di formazione giurisprudenziale: in esso il diritto scritto tende generalmente a venire dopo, quasi come cristallizzazione di ciò che progressivamente la giurisprudenza è andata elaborando (...). E, dunque, si può evidenziare una prima suggestione: il quadro di incertezza tecnico-scientifica, la rapidità delle evoluzioni e la necessità di svolgere analisi scientifiche in periodi di tempo lunghi hanno messo in crisi il legislatore, almeno per come tradizionalmente inteso, aprendo spazi di assoluta novità per il potere giurisdizionale. L'analisi del diritto ambientale sembra, quindi, confermare le analisi di quanti sostengono che la produzione di diritto giurisprudenziale appaia destinata ad espandersi sempre più in futuro occupando spazi prima saldamente riservati al potere legislativo. Esso indica che l'evoluzione del sistema va nella direzione di un ritorno alle origini, al diritto romano di formazione pretoria, così avvicinandosi sempre di più ai sistemi di common law*”. Si vedano anche le considerazioni al riguardo espresse da B. CARAVITA, A. MORRONE, *Le fonti del diritto dell'ambiente*, op. cit., secondo cui: “*gran parte del diritto ambientale è il prodotto della giurisprudenza e della normale funzione della giurisdizione di riempire gli spazi lasciati aperti dal diritto positivo in senso stretto, anche anticipando soluzioni a domande emergenti dal fluire della vita sociale. In una materia in continua evoluzione come il diritto dell'ambiente, la «funzione creatrice» dei giudici è particolarmente rilevante e altrettanto problematica*”. Di recente, una voce proveniente dalla giurisprudenza ha così preso posizione a favore di questa tendenza dei giudici in materia ambientale; al riguardo, si legga il resoconto dell'intervento reso dal Presidente Giancarlo Montedoro nell'ambito del convegno del 25 ottobre 2021 “*Il Codice dell'ambiente a 15 anni dalla sua approvazione*”: “*In tale contesto, in cui la legge stessa viene desacralizzata e appare sempre meno adatta a fornire una regolazione compiuta, affidare al solo legislatore il compito di riportare ad unità il sistema sembra un'illusione. Per tali motivi la giurisprudenza, in particolare nel settore dell'ambiente, gioca un ruolo indispensabile, pur correndo il rischio di portare avanti un'attività considerata eccessivamente creativa, insieme con quello di dar luogo a procedimenti giudiziari dagli esiti erratici. La giurisprudenza è ben consapevole dei limiti di un'attività giurisprudenziale di questo tipo, tanto che si rilevano tentativi di recupero di una funzione nomofilattica forte. Tuttavia, anche in quest'ottica, permane il rischio dell'ossificazione della giurisprudenza, con la conseguente inadeguatezza a fornire risposte ad un quadro costantemente in evoluzione*” (il resoconto del convegno è consultabile su www.giustamm.it).

³⁶⁰ Si ricorda, rispetto a quanto analizzato nel secondo capitolo, che per un certo orientamento del giudice amministrativo, a seguito di adesione volontaria alle operazioni di bonifica, il proprietario sarà obbligato a portarle a compimento senza potersi limitare a eseguire la messa in sicurezza e la redazione del piano di caratterizzazione, assumendosi così il rischio che l'entità delle misure da effettuare come determinate a seguito dell'analisi di rischio e dell'approvazione del progetto di bonifica sia superiore a quella inizialmente prevista (cfr. Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 22 giugno 2010, n. 2035; in senso contrario, si veda Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768). Ancora più di recente il giudice amministrativo è giunto a qualificare l'intervento volontario in termini di gestione di affari altrui che, in applicazione analogica della norma generale di cui all'articolo 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento (cfr. Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 25 settembre 2019, n. 831).

“*messa in sicurezza di emergenza*” (MISE)³⁶¹. Dal punto di vista oggettivo, l’indeterminatezza del dato normativo emerge con tutta la sua evidenza con riferimento a quei procedimenti da attivarsi in presenza di contaminazioni da sostanze pericolose per le quali però non siano fissati valori di concentrazione soglia di contaminazione (c.d. sostanze non tabellate). Come è stato sostenuto, l’esigenza di anticipazione della tutela che contraddistingue la materia ambientale per il tramite dei principi di prevenzione e soprattutto di precauzione, nonché l’esigenza di un’attuazione da compiersi in modo funzionalizzato, flessibile e in concreto, non dovrebbero comunque lasciare l’esercizio dei poteri amministrativi in questa materia del tutto sfornito di elementi oggettivamente controllabili, con possibile lesione al principio della certezza del diritto³⁶². La normativa tecnica recata dagli Allegati al Codice dell’ambiente è oggetto di considerazioni, in punto di maggiore determinatezza, anche con riguardo alla classificazione dei livelli di riparazione in base alle destinazioni d’uso dei siti esclusivamente in residenziale e produttiva (rispettivamente colonne A e B dell’Allegato 5), ove emerge la necessità di articolare meglio questa alternativa con la previsione di un uso del suolo “misto” oppure attraverso uno strumento interpretativo che indichi con maggior dettaglio in quale colonna inquadrare le ipotesi dubbie³⁶³.

Passando al punto *sub iv*), la pluralità di soggetti pubblici coinvolti nelle operazioni di bonifica è sicuramente un aspetto da guardare con favore, in quanto in linea con un moderno sistema di governo ambientale improntato alla collaborazione tra i diversi poteri pubblici. Tuttavia, nell’intersezione tra i vari livelli territoriali, l’ente che più degli altri pare risentire della complessità nella conduzione del procedimento di bonifica, per la sua parte di competenza, è quello comunale, a maggior ragione se di ridotte dimensioni e soprattutto se destinatario di deleghe di funzioni da parte delle Regioni³⁶⁴. Al fine di ovviare a questa difficoltà, la soluzione che si prospetta è quella non già di limitare l’intervento dei Comuni in materia in quanto, pur a fronte di un più limitato apporto organizzativo, tecnico e finanziario rispetto agli enti maggiori, v’è da considerare come proprio questo ente abbia la possibilità di coordinare, in ragione dei compiti attribuiti, un recupero ambiente con un recupero urbanistico-edilizio dei siti. Piuttosto, occorrerebbe implementare le misure di

³⁶¹ Cfr. la già citata sentenza del Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 831/2019.

³⁶² Cfr. L. PRATI, *Bonifica dei siti contaminati e sostanze non tabellate tra principio di precauzione e certezza del diritto*, in www.ambientediritto.it.

³⁶³ Cfr. M. BENOZZO, *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc.6, 2014, p. 643; F. VANETTI, *Come le destinazioni urbanistiche incidono sulle bonifiche nel nuovo Testo Unico ambientale*, in www.giuristiambientali.it.

³⁶⁴ Nell’ambito del capitolo II si è evidenziato come molte Regioni, tra cui Lombardia (legge reg. 27 dicembre 2006, n. 30), Emilia Romagna (legge reg. 1 giugno 2006, n. 5), Marche (legge reg. 2 agosto 2006, n. 13) e Liguria (legge reg. 9 aprile 2009, n. 10), abbiano delegato le funzioni in materia di bonifica proprio ai Comuni.

supporto a favore dei Comuni più piccoli attraverso l'istituzione di organismi tecnici statali, regionali o provinciali³⁶⁵.

Quanto poi ai soggetti privati, la disciplina sulle bonifiche contempla al suo interno varie forme di incentivazione all'intervento di soggetti non responsabili intenzionati a promuovere, in parallelo all'esecuzione della attività di risanamento, anche attività imprenditoriali. In questo senso le sedi privilegiate paiono essere quelle dell'accordo di programma e della conferenza di servizi. Entrambi infatti si pongono quali momenti di armonizzazione delle diverse competenze e dei diversi interessi coinvolti: da quelli più prettamente ambientalistici (tra cui ad esempio anche il settore energetico e la tutela del paesaggio), a quello urbanistico ed edilizio, a quelli ancora esclusivamente privatistici. Entrambi questi strumenti andrebbero implementati al fine di consentire ai soggetti interessati di concordare con le amministrazioni competenti modalità e tempi di esecuzione degli interventi di risanamento ambientale, coordinandoli con tutte le esigenze edificatorie e produttive dell'area. Sono queste infatti, nell'ambito della disciplina delle bonifiche, le sedi più opportune per realizzare quelle interconnessioni tra saperi e competenze che permetterebbero all'ambiente di porsi non già quale limite negativo delle attività produttive ma piuttosto quale vero e proprio volano dello sviluppo, secondo i dettami propri del modello dell'economia circolare³⁶⁶. L'incentivazione all'utilizzo di strumenti volontari o consensuali di risanamento ambientale non può che passare attraverso l'introduzione di incentivi economici e finanziari a favore dei soggetti privati, sotto forma ad esempio di accesso a fondi di finanziamento nazionali o europei, oppure tramite misure di sostegno

³⁶⁵ In questo senso, sono da salutare con favore quelle iniziative volte a costituire sistemi a rete, quale è stata ad esempio l'istituzione, con la legge 28 giugno 2016, n. 132, del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, anche attraverso il sostegno tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali. Il Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali e della piena realizzazione del principio "chi inquina paga", anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana. Per un approfondimento cfr. G. BATTARINO, *Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e attività giurisdizionale*, in www.questionegiustizia.it; V. PAONE, *La tutela dell'ambiente tra norme tecniche e linee guida del SNPA*, in *Amb. svil.*, 2020, 6, pp. 505 ss.

³⁶⁶ Cfr. al riguardo M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Ed. FrancoAngeli, 2020, pp. 23 ss., secondo cui "Sul versante delle modalità di azione, lo sviluppo in una direzione più sostenibile del sistema economico e sociale comporta nuovi modi di agire delle imprese e dei poteri pubblici, non frazionati ma integrati e sistemici. Tale nuovo modo di agire dovrà inoltre essere regolato, inevitabilmente, da un diritto amministrativo e realizzato da una governance, nazionale ed europea, che abbiano caratteri analoghi al fenomeno da disciplinare; dovranno essere favoriti, pertanto, i raccordi istituzionali e il coordinamento dell'azione delle differenti amministrazioni coinvolte nella sua attuazione. Il mutamento di paradigma dovrà essere accompagnato, inoltre, da una disciplina normativa di recepimento e di attuazione che ne semplifichi la realizzazione e ne favorisca la coerenza complessiva; l'azione del legislatore, pertanto, dovrà rendere strutturale la collaborazione fra tutti gli attori dell'economia circolare – pubbliche amministrazioni, imprese, istituti di ricerca – e, nel contempo, sul piano più sostanziale, promuovere l'innovazione, il trasferimento tecnologico e la competitività dell'industria e del sistema economico europeo. Gli strumenti e le forme della regolazione, inoltre dovranno adattarsi alle caratteristiche del nuovo paradigma di sviluppo. I pubblici poteri dovranno agire non solo attraverso il sistema tradizionale di regolazione (direct regulation) ma anche orientando il mercato (attraverso strumenti di economic regulation), ossia avvalendosi, ad esempio, dello strumento fiscale, dell'erogazione degli incentivi e della negoziazione di diritti di emissione". In argomento si legga anche A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2020, pp. 32 ss.

aventi natura fiscale, oppure ancora attraverso l'utilizzo di regimi amministrativi speciali, secondo una logica compensativa degli oneri economici sostenuti da chi risana l'ambiente pur non essendovi tenuto secondo le regole proprie della responsabilità imposte dal principio "chi inquina paga"³⁶⁷.

5.2. *SEGUE*: CON RIFERIMENTO ALLA DISCIPLINA DEL DANNO AMBIENTALE

La disciplina sul danno ambientale, in un'ottica di prospettive future, si presenta a prima vista meno problematica rispetto a quella della bonifica e ciò in ragione, per un verso, del minor dettaglio degli adempimenti richiesti e, per altro verso, delle maggiori garanzie di stabilità delle disposizioni ivi contenute in quanto derivanti da un recepimento della normativa comunitaria.

Tuttavia, anche la parte VI del Codice richiede un aggiornamento all'esito dell'esperienza maturata a quindici anni dalla sua applicazione. Come si è potuto mettere in evidenza nell'ambito del capitolo III, ciò che potrebbe essere completamente ripensata è l'impalcatura su cui è strutturato il sistema binario della tutela risarcitoria per il danno ambientale. Le impressioni iniziali espresse da taluna dottrina in merito ad una probabile dissociazione tra il dato normativo e quello reale hanno trovato effettiva conferma: la procedura amministrativa volta all'adozione dell'ordinanza ministeriale di ripristino (articoli 312 e seguenti del Codice) è rimasta una procedura solo "sulla carta"³⁶⁸. Nell'indagare i motivi di questa inattuazione pratica della via amministrativa nell'ambito della disciplina del danno ambientale, a dispetto di quanto invece avviene per la procedura della bonifica, i motivi si sono potuti rinvenire in un fattore temporale di operatività del procedimento amministrativo all'interno delle due discipline e in un fattore soggettivo dettato dall'ente in capo al quale è incardinata la conduzione delle attività³⁶⁹. L'analisi svolta ha poi permesso di poter

³⁶⁷ Cfr. F. GRASSI, *Le bonifiche come strumento per lo sviluppo: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2020, pp. 123 ss. secondo cui: "Non significa quindi abdicare all'applicazione del principio "chi inquina paga" quanto piuttosto introdurre un nuovo principio guida che potrebbe assumere la provocatoria denominazione "si (ri)paga chi bonifica" (ovviamente in misura maggiore o minore a seconda del grado di responsabilità)".

³⁶⁸ Cfr. D. BARBIERATO, *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2016, p. 2039B. Come già riportato, "ad oggi, tuttavia, non risultano essere state adottate ordinanze di ripristino ai sensi degli artt. 312-316 del D.Lgs. n. 152/2006, né si conoscono casi in cui la relativa procedura sia stata avviata" (cfr. F. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Amb. svil.* n. 3/2016).

³⁶⁹ Nell'ambito del capitolo III, si metteva in evidenza come, a livello temporale, il procedimento di bonifica intervenga in fase prioritaria di "ripristino", stando alla previsione di cui all'articolo 313, comma 1, del Codice, il quale attribuisce al Ministro il potere di ingiunzione, ove sia avvenuto un danno ambientale e il responsabile non abbia attivato "le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta del presente decreto oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti". Al di là dell'imprecisione terminologica di qualificare genericamente come "ripristino" le operazioni che più correttamente andrebbero definite di "bonifica e ripristino", quel che preme evidenziare è che il procedimento di bonifica si pone temporalmente in una fase antecedente alla mera riparazione monetaria, in un momento cioè in cui è ancora possibile la riparazione in natura, qualificandosi quindi come forma di risarcimento in forma specifica. Viceversa, il procedimento di cui alla parte VI del Codice potrebbe risolversi tanto in un momento riparatorio, in termini di risarcimento in forma specifica (articolo 313, comma 1, del Codice), quanto in un momento esclusivamente liquidatorio, in termini di risarcimento per equivalente (articolo 313, comma 2, del Codice). Con riferimento alla titolarità nella conduzione della procedura, si riportava come il procedimento di bonifica si realizzi con il concorso di attribuzioni fra Stato, Regioni ed enti locali, mentre il procedimento in materia di danno ambientale concentra le competenze in capo al Ministero della transizione ecologica, rispetto al quale gli altri soggetti istituzionali svolgono funzioni di mera sollecitazione e/o cooperazione, ma non già di amministrazione attiva. In aggiunta a questi fattori, si

sostenere come tanto la procedura di cui agli articoli 239 e seguenti, quanto la specifica procedura di cui agli articoli 312 e seguenti, siano entrambe finalizzate ad una riparazione in natura delle lesioni all'ambiente. A fronte di un intento comune, però in concreto la normativa di cui alla parte VI del Codice si è rivelata, sotto questo profilo, un inutile doppione, e forse per questo inutilizzato, della ben più articolata e dettagliata disciplina in tema di bonifica, la quale oltre a connotarsi più schiettamente quale rimedio in forma specifica, pare improntata verso un modello consensuale-collaborativo, con il coinvolgimento di un'ampia platea di soggetti, privati e pubblici, quest'ultimi con la previsione di competenze attive.

Pertanto, il futuro legislatore, nel prendere atto della inattuazione pratica della via amministrativa nell'ambito della disciplina del danno ambientale, più che insistere con una soluzione comunque "coercitiva" al pari della via giudiziale, dovrebbe farsi carico di individuare una soluzione alternativa al modello autoritativo, puntando piuttosto sulla valorizzazione degli strumenti consensual-collaborativi, così come invece presenti nella disciplina della bonifica³⁷⁰. In questo senso, allora l'accordo di programma pare confermarsi la sede ottimale per una sinergica composizione di tutti gli interessi, con la precisazione tuttavia che in questo caso ci si trova dinanzi al "responsabile della contaminazione" e la volontà di un suo coinvolgimento può non essere così scontata. Difatti un conto è l'intervento di soggetti non responsabili cui, come contropartita alle attività di risanamento ambientale, si offre la possibilità di svolgere attività imprenditoriali sui relativi siti, altro conto è coinvolgere in questo dialogo anche chi è causa della contaminazione. In questo senso, la disciplina dell'accordo di programma nella specifica ipotesi di cui all'articolo 252-bis del Codice pare porre uno sbarramento alla partecipazione del responsabile, ove al comma 4 precisa che: *"Ad eccezione di quanto previsto al comma 5, i soggetti interessati di cui al comma 1 non devono essere responsabili della contaminazione del sito oggetto degli interventi di messa in sicurezza e bonifica, riconversione industriale e di sviluppo economico, tenuto conto anche dei collegamenti societari e di cariche direttive ricoperte nelle società interessate o ad esse collegate. A tal fine sono soggetti interessati non responsabili i proprietari e i gestori di siti inquinati che non hanno cagionato la contaminazione del sito e hanno assolto gli obblighi imposti dall'articolo 245, comma 2"*. Tuttavia delle aperture alla stipulazione di accordi di programma anche con il soggetto responsabile sono contenute al successivo comma 5, pur se alle ulteriori condizioni ivi espresse,

considerava poi come a rilevare era la stessa funzione del procedimento all'interno delle due discipline: mentre la procedura di bonifica pare strutturata in modo da individuare gli strumenti attraverso i quali la pubblica amministrazione, attraverso la collaborazione – se del caso anche "coattivamente" imposta – dei privati interessati, persegue un pubblico interesse, ossia l'eliminazione della situazione di inquinamento; al contrario le procedure in tema di danno ambientale, malgrado i reiterati interventi di adeguamento al diritto europeo, restano ancorate a una dimensione civilistico/sanzionatoria in cui è ancora centrale, rispetto agli obiettivi pubblicistici di ripristino ambientale, il momento dell'azione "punitiva" nei confronti del responsabile del danno ambientale.

³⁷⁰ Cfr. R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, op. cit., p. 280.

quali: a) i fatti che hanno causato l'inquinamento devono essere antecedenti al 30 aprile 2007; b) oltre alle misure di messa in sicurezza e bonifica, devono essere individuati gli interventi di riparazione del danno ambientale disciplinati dall'allegato 3 alla Parte VI del presente; c) termine finale per il completamento degli interventi di riparazione del danno ambientale è determinato in base ad uno specifico piano finanziario presentato dal soggetto interessato tenendo conto dell'esigenza di non pregiudicare l'avvio e lo sviluppo dell'iniziativa economica e di garantire la sostenibilità economica di detti interventi, comunque in misura non inferiore a dieci anni. Allo stato quindi l'ipotesi normativa prevista ammette il soggetto responsabile ad usufruire dei vantaggi procedurali propri dell'accordo di programma, limitandogli invece l'accesso agli ulteriori vantaggi economici³⁷¹.

Un ripensamento sulla concreta utilità del doppio binario potrebbe costituire l'occasione per rimediare alle ulteriori questioni che in relazione alla disciplina sul danno ambientale non hanno ricevuto ancora appagamento, tra cui si inseriscono le istanze collettive e sociali, le quali rivendicano un ruolo più attivo nelle operazioni rimediali e le istanze dei singoli, i quali allo stato ricevono una tutela esclusivamente privatistica. In effetti, preme ribadire quanto già considerato in merito al diverso grado di coinvolgimento riconosciuto alle istanze collettive nell'ambito della disciplina della bonifica, rispetto a quelle previste in tema di danno ambientale. Se è vero che la bonifica si pone quale misura di riparazione primaria e quindi quale forma di reintegrazione in forma specifica, allora non si ravvede la ragione per cui nell'ambito della parte IV del Codice il ruolo degli enti e gruppi più vicini al territorio sia particolarmente valorizzato, così appagando il principio di sussidiarietà nella duplice dimensione verticale ed orizzontale, e viceversa le medesime esigenze di tutela ambientale ove previste nella parte VI del Codice richiedano una titolarità e una gestione unitaria. Delle due l'una: o le attività di bonifica sono tutt'altra cosa rispetto alla tutela risarcitoria in forma specifica e allora si spiegherebbe il perché nell'ambito di uno stesso corpo normativo gli enti territoriali minori e gli altri "soggetti interessati" possano svolgere compiti attivi nella gestione della funzione ripristinatoria; oppure bonifica e risarcimento del danno ambientale

³⁷¹ Il comma 2, lett. e), dell'articolo 252-*bis* del Codice prescrive che nell'accordo vengano regolati, tra l'altro, anche i contributi pubblici e le altre misure di sostegno economico finanziario disponibili e attribuiti. Sul punto l'originaria formulazione del Codice riconosceva anche all'operatore responsabile dell'inquinamento l'accesso alle risorse pubbliche stanziare, sia per il processo di bonifica e messa in sicurezza sia per il successivo procedimento volto alla riconversione industriale del sito. Al fine di fronteggiare tale limite, espressione del mancato rispetto del principio "chi inquina paga", l'articolo 4 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9, ha ristretto il novero dei soggetti destinatari dei finanziamenti pubblici ai soli soggetti interessati non responsabili della contaminazione del sito. Tuttavia, se l'articolo 252-*bis* del Codice impedisce al responsabile l'accesso ai meccanismi di sovvenzione per la bonifica dei siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico, dall'altro lo legittima alla stipula di accordi di programma, ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 252-*bis*, e pertanto ad usufruire dei relativi vantaggi procedurali. Cfr. G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, op. cit., pp. 138-139.

contemplano la stessa funzione ripristinatoria-reintegratoria e allora meritano la medesima dimensione nell'assetto delle competenze e negli strumenti di tutela loro riconosciuti.

5.3. *SEGUE*: PER UNA DISCIPLINA ARMONICA E UNITARIA DELLA RESPONSABILITÀ AMBIENTALE

Giunti alle considerazioni finali, occorre a questo punto direzionare l'analisi in merito alle prospettive future, viste sino ad ora singolarmente con riguardo alla bonifica e al danno ambientale, verso i possibili sviluppi di una loro integrazione a livello normativo.

Nell'immaginare come effettivamente la bonifica e il danno ambientale possano coordinarsi, in una visione di incastro tra corpi normativi risulta più facile individuare la disciplina della bonifica quella maggiormente in grado di poter accogliere le disposizioni sul danno ambientale, piuttosto che viceversa, in ragione del sicuro maggior grado di dettaglio, oltretutto tecnico, delle procedure ivi regolate. La disciplina di cui alla parte IV può essere presa come riferimento anche per l'apprezzabile coinvolgimento di tutti gli enti territoriali nella gestione delle attività di riparazione, per l'articolazione dei diversi soggetti interessati così da includere anche le istanze collettive portatrici di plurimi interessi, della previsione di strumenti volontari idonei a realizzare l'obiettivo del risanamento ambientale.

Individuata la sede preferibile per un innesto normativo, il futuro legislatore non potrà fare a meno di interrogarsi sull'opportunità o meno di introdurre una specifica norma che disciplini il rapporto tra l'uno e l'altro istituto. Come visto, l'abrogazione dell'ipotesi di raccordo di cui all'articolo 303, comma 1, lett. i), del Codice ha fatto venir meno l'unica effettiva disposizione che direttamente ponesse bonifica e danno in termini di collegamento funzionale. Ora, il rispetto della disciplina europea e la dovuta priorità da assicurarsi alla bonifica quale misura primaria di riparazione, rispetto al risarcimento dell'equivalente monetario, non impedisce di poter introdurre una nuova disposizione che accosti i due istituti secondo un ordine di gradazione nelle riparazioni. A ben vedere, l'errore compiuto dallo Stato italiano è stato essenzialmente quello di aver considerato l'avvio delle operazioni di bonifica quale ipotesi idonea a escludere l'applicazione della disciplina sul danno ambientale, al di fuori delle previsioni della stessa Direttiva 2004/35/CE. Tuttavia, nell'assoluto rispetto della priorità da riconoscersi al rimedio in forma specifica su quello per equivalente, pare opportuna l'introduzione di una regola che, con il carattere di tendenziale certezza proprio di una disposizione generale e astratta, individui un punto di equilibrio tra i due rimedi attraverso una gradazione integrata. In altri termini, il legislatore potrebbe far seguire ai vari gradi di riparazione delle conseguenze diverse: se si ripara in modo totale, ovviamente dovrebbe essere escluso il danno e dovrebbero essere consentiti tutti i tipi di utilizzazione; se si ripara in modo quasi totale, il danno dovrebbe essere limitato al minimo; se si ripara invece in modo minimo

o intermedio, si potrebbero prevedere limitazioni d'uso, monitoraggi e, ovviamente, la possibilità di richiedere i danni ulteriori³⁷². E' pur vero che a questo risultato si potrebbe pervenire facendo applicazione dei canoni propri della responsabilità civile, e in particolare di quelli relativi alla causalità giuridica nell'ambito del danno conseguenza per selezionare i pregiudizi risarcibili e così quantificare esattamente l'equivalente monetario che residuerebbe all'esito della compiuta bonifica. Tuttavia, questa operazione sarebbe lasciata alle aperture del singolo caso concreto, mentre quello che occorrerebbe prevedere a livello normativo, e che si chiede a gran voce al futuro legislatore, è un effettivo incentivo per gli operatori economici alla realizzazione degli interventi riparatori in ripristino ambientale³⁷³.

Allo stato, nella direzione di una disciplina integrata tra danno e bonifica depongono due interventi normativi: uno compiuto, l'altro in previsione.

Quanto al primo, si segnala l'inserimento ad opera del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, in tema di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, il quale com'è noto ha istituito il Ministero della transizione ecologica, della nuova lettera i) all'articolo 35, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, relativa al "*coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale, nonché bonifica e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati, ivi compresi i siti per i quali non è individuato il responsabile della contaminazione ovvero quelli per i quali i soggetti interessati non provvedono alla realizzazione degli interventi, nonché esercizio delle relative azioni giurisdizionali*". Detta disposizione è di estremo rilievo in quanto, pur ponendosi su un piano prettamente organizzativo, denota una presa d'atto dell'accostamento della tematica della bonifica a quella del danno ambientale. E difatti, nelle nuove attribuzioni ministeriali, il riferimento agli interventi di bonifica viene così trasferito dalle competenze in materia di rifiuti per essere affiancato alle previsioni in materia di danno ambientale, rendendosi così evidente come le operazioni di bonifica costituiscano attività direttamente funzionali alla riparazione del danno ambientale in forma specifica³⁷⁴.

In previsione si pongono invece le proposte contenute nel disegno di legge noto come collegato ambientale 2020, il quale all'articolo 105 contempla una delega al Governo per la riforma della disciplina in materia di bonifiche e di danno ambientale. Pur non costituendo un provvedimento allo stato definitivo, le previsioni ivi contenute appaiono anch'esse di estremo rilievo in quanto

³⁷² Quella riportata è la proposta *de iure condendo* avviata da F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2013, Volume II, p. 293.

³⁷³ Sulle criticità dell'attuale sistema normativo in merito alla carenza di un raccordo tra la disciplina della bonifica e del danno ambientale si richiama quanto espresso da ID., *La bonifica ambientale*, op. cit., p. 291, secondo cui "*Non comportando la bonifica, sempre per il legislatore, una completa restitutio in integrum, la sua realizzazione non esclude, conseguentemente, che la p.a. possa intentare, successivamente ad essa, un'azione per il risarcimento del danno ambientale, con tutte le prevedibili conseguenze (è difficile ad es. che un operatore si addossi i costi della bonifica, peraltro spesso assai consistenti, se poi potrà essere esposto ad un'azione di danno)*".

³⁷⁴ Cfr. A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 4, pp. 439 ss.

recepiscono in maniera organica le maggiori esigenze emerse ai fini della realizzazione di una disciplina armonica e unitaria a presidio dei pregiudizi ambientali. Per avere contezza della portata del futuro intervento in materia, si possono considerare i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà uniformarsi nell'esercizio della suddetta delega: prima tra tutti è posta la questione cruciale sulla quale si è improntato il presente lavoro, ossia quella di *“armonizzare il titolo V della parte quarta e la parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, tra di loro e con le restanti parti del medesimo decreto di derivazione unionale”*³⁷⁵. Nel compiere questa operazione, il futuro legislatore delegato dovrà inoltre: migliorare l'effettività dell'azione amministrativa di prevenzione e ripristino del danno ambientale anche ridefinendo procedure e competenze in conformità ai principi unionali in materia; adeguare la responsabilità solidale in materia di danno ambientale alle disposizioni del codice civile; ridefinire le procedure per la individuazione del responsabile della contaminazione, per la esecuzione in danno degli interventi da parte dell'autorità pubblica e per l'esercizio dell'azione di rivalsa; prevedere criteri specifici per la definizione degli

³⁷⁵ L'esigenza di una tal operazione è spiegata, in sede di relazione illustrativa, nei seguenti termini: *“L'attuale coordinamento tra le procedure di bonifica dei siti contaminati (Titolo V, Parte quarta, D.Lgs. 152/2006) e le procedure per la riparazione del danno ambientale (Parte sesta, D.Lgs. cit.) è disciplinato nell'ambito dei “Principi generali” alla Parte sesta. L'art. 298-bis, comma 3, introdotto dall'art. 25, comma 1, legge n. 97 del 2013, dispone, infatti, che “Restano disciplinati dal titolo V della parte quarta del presente decreto legislativo gli interventi di ripristino del suolo e del sottosuolo progettati ed attuati in conformità ai principi ed ai criteri stabiliti al punto 2 dell'allegato 3 alla parte sesta nonché gli interventi di riparazione delle acque sotterranee progettati ed attuati in conformità al punto 1 del medesimo allegato 3, o, per le contaminazioni antecedenti alla data del 29 aprile 2006, gli interventi di riparazione delle acque sotterranee che conseguono gli obiettivi di qualità nei tempi stabiliti dalla parte terza del presente decreto”. La riforma introdotta nel 2013 (anche per superare una procedura di infrazione comunitaria) è stata, tuttavia, parziale, in quanto le disposizioni di principio di cui all'art. 298-bis non sono state tradotte in una incisiva riforma delle procedure che sono rimaste disciplinate nei due ambiti di origine (Titolo V e Parte sesta). Ciò ha lasciato, di fatto, all'interprete (operatore e Pubblica amministrazione) il difficile coordinamento in relazione al caso concreto, peraltro, in un contesto normativo che vede competente diversificate (la procedura di bonifica è riservata alla competenza della Regione, mentre le procedure di riparazione del danno ambientale sono attribuite alla competenza del Ministero dell'ambiente). Si segnalano si seguito alcune asimmetrie tra i due ambiti normativi. Dal punto di vista oggettuale, mentre la nozione di danno è onnicomprensiva, ricomprendendo le specie e agli habitat naturali protetti, le acque interne, le acque costiere e quelle ricomprese nel mare territoriale, e il terreno (art. 300, comma 2), dall'altra, la normativa sulle bonifiche si applica al “sito” definito come “l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti” (art. 240). Per converso, dal punto di vista procedimentale, mentre le procedure di bonifica sono disciplinate in modo molto articolato, prevedendo l'impiego dell'istituto della conferenza di servizi (art. 242), sulla base di successivi livelli di approfondimento tecnico (piano della caratterizzazione, analisi di rischio e progetto di bonifica), dall'altra, le procedure di prevenzione e di ripristino disciplinate dalla Parte sesta, ad eccezione dell'ordinanza ex art. 311, non sono disciplinate con un grado di dettaglio adeguato alla complessità della vicenda. Anche il regime delle comunicazioni preventive (artt. 242, 245 e 304) necessita di un più puntuale coordinamento, così come la disciplina della responsabilità (art. 242, 298, comma 1, 311, comma 3, penultima proposizione, sulla responsabilità parziaria) e l'ambito di applicazione delle due normative (art. 303, lett. f e g, sulle esclusioni razione temporis) anche in ragione delle contaminazioni storiche (art. 242, comma 1) tipiche dei siti di interesse nazionale. Anche la disciplina dei siti di interesse nazionale necessita di un aggiornamento alla luce dell'esperienza matura in sede di applicazione (termine di conclusione del procedimento, istituto della conferenza di servizi, introduzione di meccanismi di semplificazione, ecc.), del progresso tecnologico nelle more intervenute e delle esperienze maturate in altri Paesi (anche in merito allo strumento dell'analisi di rischio). In tale contesto normativo, la delega al Governo per la riforma del Titolo V della Parte IV e della Parte VI del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante norme in materia ambientale, è finalizzata a coordinare i due ambiti normativi”.*

obiettivi di qualità delle matrici ambientali dei siti inquinati da conseguire con la bonifica; incentivare il ricorso a risorse finanziarie private per la bonifica e il riuso anche ai fini produttivi dei siti contaminati mediante la conclusione di accordi di programma tra i soggetti privati e le amministrazioni interessate per la gestione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza; prevedere l'attribuzione di poteri sostitutivi, anche mediante la nomina di commissari *ad acta*, nel caso di inerzia delle pubbliche amministrazioni; prevedere strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi anche mediante una disciplina speciale della conferenza di servizi per l'approvazione dei progetti di bonifica nei siti di interesse nazionale, ridefinendo l'assetto delle competenze in materia; prevedere oneri istruttori per i procedimenti amministrativi e per i controlli; introdurre una specifica disciplina nei casi in cui le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio, evitando che le infrastrutture non in esercizio costituiscano impedimento alla bonifica; disciplinare l'intervento pubblico nei siti orfani, ovvero nei siti contaminati rispetto ai quali non sia stato individuato il soggetto responsabile della contaminazione o, qualora individuato, esso o altro soggetto interessato non abbia provveduto alla bonifica; prevedere l'adozione di normativa tecnica, anche di livello regolamentare volta a disciplinare le modalità per la determinazione dei valori di fondo naturale per le varie matrici ambientali interessate; inquadrare i sedimenti marini, fluviali, lacuali e lagunari nell'ambito delle attività di bonifica nei siti di interesse nazionale; razionalizzare le procedure amministrative e il sistema di monitoraggio e controllo definendo ruoli e competenze degli enti coinvolti e prevedendo l'introduzione di misure che ne assicurino l'efficacia, coordinando le previsioni settoriali e prevedendo strumenti per l'eliminazione e/o l'isolamento delle fonti attive di contaminazione in particolar modo nei siti in esercizio; garantire la partecipazione del pubblico nella formazione delle decisioni dell'Amministrazione; ridefinire i criteri per la individuazione dei siti di interesse nazionale da attribuire alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel caso di contaminazioni storiche o per eventi di straordinaria importanza in ragione dell'elevato rischio sanitario e ambientale connesso; prevedere obblighi conformativi della proprietà per le aree ricomprese nei siti di interesse nazionale; prevedere obblighi e condizioni per i proprietari delle aree situate all'interno dei siti di interesse nazionale relativamente alla realizzazione delle indagini preliminari necessarie per la acquisizione di informazioni sullo stato di qualità del suolo e delle acque sotterranee; attribuire al Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA) le valutazioni tecniche nei siti di interesse nazionale.

In attesa di assistere alla concreta realizzazione di queste misure, la portata di un tal intervento merita sin d'ora un fiducioso apprezzamento, in quanto costituisce una decisiva presa d'atto di come un sistema efficace per rendere effettivi i rimedi ai torti ambientali sia realizzabile, e ciò

attraverso gli stessi strumenti già presenti all'interno della materia ambientale, a cui occorre però, con i dovuti accorgimenti, dare un reale e adeguato allineamento che indirizzi la tutela ambientale verso prioritari interventi ripristinatori, rispetto ai quali l'equivalente monetario si pone quale mero completamento a chiusura di una responsabilità ambientale unitariamente considerata.

CONCLUSIONI

A definitiva chiusura di un percorso volto ad una lettura in chiave unitaria della responsabilità ambientale, lo spirito con cui si termina la presente ricerca è sicuramente fiducioso nei confronti dei futuri sviluppi che interesseranno la tematica in esame.

La disciplina della responsabilità ambientale, ove complessivamente considerata e quindi comprensiva anche delle misure di emergenza, di ripristino e di bonifica, contempla già in sé gli strumenti necessari e sufficienti per rendere effettiva la tutela ambientale.

Lo sforzo che il futuro legislatore dovrà affrontare sarà quello di implementare e indirizzare quegli stessi strumenti già presenti all'interno della materia ambientale, verso prioritari interventi ripristinatori, rispetto ai quali l'equivalente monetario si pone quale momento di mero completamento.

Acquisita ormai la consapevolezza della funzione ripristinatoria-reintegratoria, comune tanto alla disciplina della bonifica quanto a quella del danno ambientale, la reazione ai pregiudizi ambientali non è più lasciata al solitario sistema della responsabilità civile, ma si compone di un variegato quadro rimediale, il quale individua nell'illecito la fonte non esclusiva del suo azionarsi. Partendo da questo approccio, altrettante questioni potranno ricevere più immediata soluzione, ulteriori strumenti potrebbero essere ordinariamente valorizzati e le complessive istanze di tutela potrebbero ricevere un più adeguato appagamento.

Ricomposti nell'analisi che precede, con sforzo ermeneutico, i diversi tasselli di difficile composizione, non resta che attendere l'intervento del legislatore per assistere alle concrete modalità con cui verrà congeniato un unitario sistema rimediale a tutela dell'ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- G. ACQUARONE, *L'accertamento del danno ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Tomo II, pp. 371 ss.;
- M. ALBERTON, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi del diritto europeo*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2006, pp. 605 ss.;
- M. ALBERTON, *La valutazione e la riparazione del danno ambientale nell'esperienza dell'Unione Europea e degli Stati Uniti: problemi, soluzioni, prospettive a confronto*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.3-4, 2010, pp. 867 ss.;
- G. ALPA, *La Responsabilità civile. Principi*, Utet, 2018;
- D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Cedam, 2006;
- A. AMOROSO, *Nuovi rilievi del Consiglio di Stato sull'attività istruttoria volta all'accertamento della responsabilità dell'inquinamento del sito*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2006, pp. 319 ss.;
- A.G. ANNUNZIATA, *Il nuovo sistema di riparazione del danno ambientale alla luce della l. 6 agosto 2013, n. 97: obbligatorietà del risarcimento in forma specifica e nuovo "antropocentrismo dei doveri"*, in *Contr. impr.*, 2015, 1, pp. 133 ss.;
- M. ANTONIOLI, *Il principio «chi inquina paga» all'esame della Corte di giustizia: proprietario «incolpevole» e obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, fasc.3-4, 2015, pp. 959 ss.;
- ID., *Consensualità e tutela ambientale tra transazioni «globali» e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, fasc.4, 2012, pp. 749 ss.;
- F. APRILE, *Amministrazione del patrimonio del fallito e obblighi del curatore in materia di ripristino ambientale*, in *Il Fall.*, n. 4/2015;
- F. ARECCO, *Audit e due diligence ambientale*, in *Amb. svil.*, n. 11/2007;
- M. ATELLI, *Prime note sul danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2006, 7, pp. 669 ss.;
- G. ATZORI, *Chi (non) inquina, paga? La giurisprudenza più recente sugli obblighi del proprietario incolpevole*, in *Amb. svil.*, n. 10/2015;
- S. BAIONA, *Nessuna responsabilità oggettiva in capo al proprietario "incolpevole" per l'abbandono di rifiuti sul fondo di sua proprietà*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.10, 2009, pp. 2127 ss.;
- C. BALDSSARRE, P. PARDOLESI, *Campi da golf e natura: sulla parabola del risarcimento da danno ambientale*, in *Danno resp.* n. 4/2017;
- D. BARBIERATO, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2009, pp. 1412B ss.;
- ID., *La nuova tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 2016, pp. 2039B ss.;
- M. BARCELLONA, *Funzione e struttura della responsabilità civile: considerazioni preliminari sul "concetto" di danno aquiliano*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, fasc. 2, pp. 211-234;
- A.M. BASSO, *L'imprescrittibilità del danno ambientale (nota a Cassazione civile, Sez. III, 22 marzo 2011, n.6551)*, in *Dir. Giust.*, fasc.0, 2011, p. 60;
- F. BENATTI, *Note sui danni punitivi in Italia: problemi e prospettive*, in *Contr. Impr.*, 2017, 4, pp. 1129 ss.;
- A.M. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (prima parte)*, in *Amb. svil.*, n. 2/2016;

- ID., *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Amb. svil.*, n. 3/2016;
- M. BENOZZO, *La bonifica semplificata nei punti vendita carburanti: MISE e MISU nell'autocertificazione*, in *Amb. svil.*, n. 11/2013;
- ID., *La responsabilità per danno ambientale da attività autorizzate tra imputazione oggettiva e assenza dell'antigiuridicità*, in *Contr. impr.*, n. 4/2018;
- ID., *Il risarcimento del pregiudizio ecologico da attività industriale condotta in successione da più imprese: la prova diabolica del Tribunale di Livorno*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 12/2015;
- ID., *La responsabilità oggettiva del danno ambientale nel Codice dell'Ambiente*, in *Amb. svil.*, n. 10/2011;
- ID., *La bonifica dei siti inquinati nella determinazione delle soglie di contaminazione tra uso effettivo e destinazione urbanistica delle aree: il caso dei terreni agricoli*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2014, pp. 643 ss.;
- P. BERTOLINI, *Il principio di proporzionalità e l'accertamento del nesso di causalità nei procedimenti relativi alla bonifica di siti inquinati*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2013, p. 0557B ss.;
- M. BETZU, S. ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territoriali*, in *Giur. cost.*, fasc.4, 2016, pp. 1520 ss.;
- R. BIANCHI, *L'esecuzione delle sentenze delle Corti europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*, in *Amb. svil.*, n. 5/2020;
- S. BOCCHINO, *Lo statuto del sito contaminato e il vincolo ambientale ripristinatorio*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;
- M. BOMBI, *Siti inquinati (da ammoniaca e solfiti) e competenza alla messa in sicurezza dell'area* (nota a Consiglio di Stato, 5 ottobre 2016, n.4099, sez. VI), in *Dir. giust.*, fasc.60, 2016, p. 2;
- F. BONELLI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge n. 97/2013*, in *Amb. svil.*, n. 5/2014;
- ID., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al t.u. 152/2006*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc.1, 2014, pp. 3 ss.;
- C.A. BRATINA, *Le Due Diligence ambientali: un possibile boomerang per l'acquirente inesperto*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2014, pp. 29 ss.;
- E. BRUNO, *Bonifica di sito inquinato, come si ripartiscono le spese tra proprietario e responsabile dell'inquinamento*, in *Dir. giust.*, fasc.14, 2019, pp. 6 ss.;
- A. BUONFRATE, *Caso Ilva: danno ambientale e tutela risarcitoria dei cittadini (nota a Trib. Taranto n. 72 e 708/2014)*, in *Amb. svil.*, n. 6/2015;
- ID., *La responsabilità civile per danno ambientale tra «costituzionalizzazione» dell'ambiente e nuova direttiva comunitaria*, in *Amb. svil.*, n. 1/2006;
- E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.1, 1 febbraio 2021, pp. 3 ss.;
- F.D. BUSNELLI, (voce) *Illecito civile*, in *Enc. giu.*, XV, Roma, 1989, pp. 1-34;
- ID., *Itinerari europei nella "terra di nessuno tra contratto e fatto illecito": la responsabilità da informazioni inesatte*, in *Contr. Impr.*, maggio-agosto 1991, n. 2;
- M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente: come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007;
- ID., *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, Vol. II, pp. 339 ss.;
- M.G. CAPIELLO, *Il contratto "a rilevanza ecologica": nuovi scenari civilistici a tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, pp. 121 ss.;

- A. CARAPELLUCCI, *“Chi inquina paga”*: il punto sulla responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati, in *Resp. civ. prev.*, 9, 2010, pp. 1885 ss.;
- E. CARLONI, *Obiettivi di bonifica e destinazioni d'uso*, in *Urb. app.*, n. 6/2019;
- B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016;
- B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2005;
- C. CARRERA, *L'applicazione del d.lgs. n. 22/1997 agli inquinamenti pregressi*, in *Urb. app.*, n. 4/2020;
- ID., *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio “chi inquina paga”*, in *Urb. app.*, n. 6/2017;
- ID., *La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche*, in *Urb. app.*, n. 6/2015;
- ID., *Chi non inquina deve pagare?*, in *Urb. app.*, n. 4/2014;
- F. CASTOLDI, *La responsabilità dei soggetti coinvolti nelle operazioni di bonifica*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 515 ss.;
- A. CATAUDELLA, (voce) *Fattispecie*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1967;
- V. CAVANNA, *Il principio “chi inquina paga” e la concezione sostanzialistica di impresa (nota a TAR Lazio, n. 3441/2016)*, in *Amb. svil.*, n. 8-9/2016;
- ID., *Con la cessione d'azienda non “passa” la responsabilità per l'inquinamento del sito (nota a CDS, n. 2195/2020)*, in *Amb. svil.*, n. 5/2020;
- ID., *Gruppi di imprese: responsabilità della controllante per l'inquinamento del sito cagionato dalla controllata (nota a CDS, n. 2301/2020)*, in *Amb. svil.*, n. 6/2020;
- ID., *Soggetti non responsabili della contaminazione: quali obblighi di comunicazione?*, in *Amb. svil.*, n. 4/2020;
- ID., *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria (nota a CDS, Ad. Pl., n. 10/2019)*, in *Amb. svil.*, n. 12/2019;
- ID., *La Provincia ha l'obbligo di attivarsi per individuare il responsabile dell'inquinamento (nota a T.A.R. Lombardia n. 940/2015)*, in *Amb. svil.*, n. 7/2015;
- G. CECCHERINI, *Danno ambientale e tutela di situazioni giuridiche esclusive: l'inibitoria del giudice ordinario*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 6/2020;
- M. CENINI, *Vendita, onere reale, garanzie – Vendita di terra inquinata: quali garanzie per il compratore?*, in *Giur. it.*, n. 12/2018;
- P. CERBO, *I «nuovi» principi del codice dell'ambiente*, in *Urb. app.*, n. 5/2008;
- ID., *La responsabilità solidale del proprietario per i rifiuti abbandonati sul fondo*, in *Urb. app.*, n. 8/2009;
- V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Ed. Cedam, 2013;
- ID., *La responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario (Nota a T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 marzo 2011, n.2263)*, in *Foro amm. TAR*, fasc.3, 2011, pp. 837 ss.;
- ID., *Potere del Sindaco e inquinamento ambientale*, in *Amb. svil.*, n. 10/2019;
- ID., *L'amianto e i costi a carico del proprietario nelle bonifiche*, in *Danno resp.*, n. 11/2016;
- ID., *Profili procedurali nella bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale: tra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Foro amm. TAR*, fasc.7-8, 2010, pp. 2377 ss.;
- M.A. CIOCIA, *La sostenibilità ambientale in epoca pandemica*, Ed. Wolters Klower, Milano 2020;
- M. COCCONI, *La regolazione dell'economica circolare*, Ed. FrancoAngeli, 2020;
- G.D. COMPORTE, *Il danno ambientale e l'operazione rimediale*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2013, pp. 117 ss.;

- ID., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 1/2011;
- C.L. COPPINI, *Chi non ha inquinato non paga* (nota a Consiglio di Stato, 26 giugno 2013, n.3515, sez. VI), *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2013, pp. 0745B ss.;
- V. CORRIERO, *La «reponsabilità» del proprietario del sito inquinato*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.12, 2011, pp. 2440B ss.;
- F. CORTESE, *Bonifica di siti inquinati e responsabilità del proprietario*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2008;
- D. COVUCCI, *Il nuovo statuto del risarcimento del danno ambientale dopo la Legge europea 2013*, in *Danno resp.*, n. 6/2016;
- V. D'ADDA, *Danno ambientale e tecniche rimediali: le forme del risarcimento*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 7-8/2013;
- A.L. DE CESARIS, *Siti di interesse nazionale: ma quando l'Amministrazione smetterà di fare orecchie da mercante?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2011, pp. 0298B ss.;
- ID., *La Corte di Giustizia tra imputazione e accertamento delle responsabilità per danni all'ambiente e i poteri dell'Autorità competente per ottenere le misure di riparazione*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2010, pp. 567 ss.;
- ID., *Obblighi di bonifica e successori universali*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2009, pp. 365 ss.;
- ID., *L'Amministrazione fa male all'ambiente e all'impresa*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2007, pp. 836 ss.;
- F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contr. Impr.*, n. 3/2013;
- F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2013, Volume II, pp. 273 ss.;
- ID., *Decreto "Semplificazioni". L'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2020, pp. 787 ss.;
- ID., *Le bonifiche tra semplificazione e necessità di risorse*, in *Libro dell'anno del Diritto 2015*, AA.VV., Roma, Treccani, 2015, pp. 269-276;
- ID., *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 131 ss.;
- P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2021;
- ID., *La novella legislativa (l.n. 167/2009) sulla Parte Sesta del d. lgs. 152/2006 e la pregiudiziale amministrativa in materia di risarcimento del danno ambientale*, in *Corr. giur.*, n. 11/2010;
- L. DE LUCA, G. PIZZANELLI, *Rigenerazione di siti di interesse nazionale e tutela ambientale: i confini delle funzioni amministrative*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019, pp. 309 ss.;
- N.M. DE SADELEER, *The polluter-pays principle in EU law-bold case law and poor harmonisation*, in *Pro Natura: Festschrift Til HC Bugge*, 2012, pp. 405-419;
- P.A. DE SANTIS, *La transazione in materia ambientale alla luce della l. n. 13 del 2009 tra diritto privato e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, fasc.11, 2012, pp. 2491B ss.;
- A.R. DI LANDRO, *I problemi relativi al delitto di omessa bonifica-ripristino. In particolare, quali responsabilità per l'autore del danno ambientale e quale per gli altri soggetti?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, n. 1-2, 1 gennaio 2018;
- ID., *«Messa in sicurezza», «bonifica» e «ripristino» ambientale: concetti di non univoca lettura*, in *Foro it.*, 2021, n. 2;
- F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani*, Il Mulino, Bologna, 2017;
- D. DIMA, *Bonifica dei siti inquinati: criteri di imputazione e mezzi di accertamento della responsabilità*, in *Urb. app.*, n. 11/2009;

- V. DINI, *La gestione e la prevenzione dei conflitti ambientali: le transazioni e gli accordi ambientali*, in L. GIAMPIETRO, *Conflitti ambientali: mediazione, transazione, accordi*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 44 ss.;
- ID., *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre*, in *Amb. svil.*, 2005, 4, pp. 344 ss.;
- A. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in M. PASSALACQUA, B. BOZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019;
- E. FABIANI, (voce) *Clausola generale*, in *Annali V*, 2012;
- M. FABRIZIO, *Il danno al terreno nelle Linee guida UE sul danno ambientale*, in *Amb. svil.*, 2021, 10, pp. 695 ss.;
- A. FALZEA, (voce) *Fatto giuridico*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1967;
- C. FAVILLI, *Circolazione dei siti contaminati e tutela dell'acquirente incolpevole*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.6, 1 giugno 2019, pp. 1836 ss.;
- E. FERRARI, *Le bonifiche dei siti inquinati come attività amministrative di ripristino*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.5, 2015, pp. 198 ss.;
- P. FIMIANI, *Obblighi e tutele nella circolazione dei siti inquinati* (nota a Cassazione civile, 21 ottobre 2011, n.21887, sez. I), in *Gius. civ.*, fasc.7-8, 2013, pp. 1513 ss.;
- V. FOGLEMAN, *Landowner's liability for remediating contaminated land in the EU: Eu or national law?*, in *Env. Liability*, 2015, pp. 6 ss.;
- F. FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2006, pp. 419 ss.;
- F. FRACCHIA, *Climate change e diritto: alla ricerca del corretto approccio metodologico del giurista di fronte ai problemi dello sviluppo sostenibile*, in *Ec. fonti en. amb.*, 2010, pp. 67 ss.;
- L. FRIGERIO, *«Non si può discendere due volte nel medesimo fiume...»*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2011, pp. 0539B ss.;
- ID., *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2010, pp. 153 ss.;
- D. FEOLA, *Danni ambientali e successione di leggi nel tempo*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.5, 2012, pp. 1596 ss.;
- ID., *La tipicità della responsabilità civile per il danno all'ambiente ex art. 18 l. n. 349/1986*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.1, 2005, pp. 238 ss.;
- ID., *Il risarcimento del danno morale nel caso Seveso*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.3, 2004, pp. 808 ss.;
- ID., *Il prezzo dell'inquietudine: il caso "Seveso" torna in Cassazione*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.3, 2002, pp. 727 ss.;
- M. FERMEGLIA, *La Cassazione delinea lo statuto del "nuovo" danno ambientale*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, 7-8, pp. 1109 ss.;
- ID., *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la legge europea 2013*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.5, 2015, pp. 1591 ss.;
- G. FERRERO, *Il danno ambientale nel nuovo Codice dell'ambiente*, in *Foro amm. CDS*, fasc.12, 2006, pp. 3443 ss.;
- R. FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, fasc.6, 2009, pp. 1945 ss.;
- P. FIMIANI, *La risarcibilità del danno alla persona da illecito ambientale*, in *Gius. civ.*, fasc.1, 2010, pp. 93 ss.;
- ID., *Nota a Corte di Cassazione, 22 marzo 2011, sez. II, n. 6551*, in *Giust. civ.*, fasc.5, 2011, pp. 1229 ss.;
- F. FONDERICO, *"Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2006, pp. 419 ss.;

- M. FRANZONI, *Il nuovo danno all'ambiente*, in *Resp. civ.*, n. 10/2009;
- D. GALASSO, *Via libera alla costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste nel processo penale*, in *Dir. giust.*, fasc.0, 2011, pp. 178 ss.;
- F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. impr.*, 2008, fasc. 1, pp. 73 ss.;
- T. GALLETTO, *La contrattazione relativa a siti produttivi e la gestione del cd. «rischio ambientale»*, in *Contr. impr.*, n. 4-5/2009;
- E. GALLO, *Perché non si parla (quasi) mai del soggetto “responsabile” della contaminazione. Il caso del Petrolchimico di Mantova come auspicabile cambio di prospettiva*, in *Amb. svil.*, n. 10/2020;
- ID., *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Tomo I, pp. 399 ss.;
- G. GALLONE, *L'individuazione del responsabile della bonifica: giudice amministrativo e giudice penale a confronto*, in *Urb. app.*, n. 4/2020;
- A. GAMBARO, *Le funzioni della responsabilità civile tra diritto giurisprudenziale e dialoghi transnazionali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, fasc. 10, pt. 2, pp. 1405-1409;
- G. GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2015, pp. 25 ss.;
- F. GIAMPIETRO, *La bonifica dei siti contaminati: i nodi interpretativi giuridici e tecnici*, Giuffrè, Milano, 2001;
- ID., *I principi ambientali nel D.Lgs. n. 152/2006: dal TU al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?* in *Amb. svil.*, n. 6/2008;
- ID., *Inquinamento e danno all'ambiente: dal TUA all'art. 452-bis Cod. Pen. (Parte prima)*, in *Amb. svil.*, n. 5/2017 e *(Parte seconda)*, in *Amb. svil.*, n. 6/2017;
- ID., *MISE, MISU e misure di prevenzione: l'incertezza delle nozioni*, in *Amb. svil.*, n. 6, 1 giugno 2018;
- ID., *Il nuovo regime del danno ambientale – Prime valutazioni del S.C. sul nuovo regime del danno ambientale*, in *Danno resp.*, n. 4, 1 aprile 2008;
- ID., *La responsabilità per danno all'ambiente dal T.U. ambientale all'art. 5 bis della legge 166/2009*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2011, pp. 191 ss.;
- ID., *La responsabilità per danno all'ambiente: la concorrenza delle giurisdizioni*, in *Danno resp.*, n. 7/2007;
- ID., *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013*, in *Amb. svil.*, n. 12/2013;
- ID., *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (Parte Seconda)*, in *Amb. svil.*, n. 2, 1 febbraio 2012;
- ID., *Dal danno ambientale alla disciplina dei siti contaminati. Confronto con la proposta di Direttiva comunitaria del 2002*, in *Danno resp.*, n. 1, 1 gennaio 2003;
- V. GIAMPIETRO, F. GIAMPIETRO, *Analisi di rischio ed obiettivi di bonifica sostenibili e ragionevoli*, in *Amb. svil.*, n. 2/2014;
- F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016;
- ID., (voce) *Sussidiarietà (dir. amm)*, in *Diritto on line*, 2018;
- ID., *Le nuove dinamiche prodotte dagli interessi ambientali sugli istituti di semplificazione della legge generale sul procedimento amministrativo*, in S. TUCCILLO (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazione e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 39 ss.;
- ID., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, pp. 16 ss.;

- F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019;
- B. GILIBERTI, *Sulla natura giuridica oggettiva dei servizi pubblici*, in *Foro amm. CDS* (II), fasc.4, 2013, pp. 1038 ss.;
- V. GIOMI, *Quale responsabilità amministrativa per il danno all'ambiente? La giurisdizione della Corte dei conti fra logica giuridica ed effettività della (e nella) tutela*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Ed. Giappichelli, 2019;
- M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Tomo I, pp. 399 ss.;
- W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012;
- F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. CDS*, fasc.11, 2009, pp. 2711 ss.;
- M. GRANIERI, R. PARDOLESI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, in *Danno resp.*, n. 10/1998;
- F. GRASSI, *Le bonifiche come strumento per lo sviluppo: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2020, pp. 123 ss.;
- S. GRASSI, *La bonifica dei siti contaminati*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, Tomo II, pp. 687 ss.;
- ID., *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 3/2017;
- A. GRATANI, *Legittimazione a costituirsi «parte civile» per la risarcibilità del danno ambientale ancora sui distinguo tra Stato e Enti territoriali dopo il testo unico ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2011, pp. 0816B ss.;
- G.G. GRECO, *Vademecum dell'illecito ambientale: la sentenza Fiale*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, pp. 807 ss.;
- R. GRECO, *Il danno ambientale nel T.U. ambiente: poteri pubblici e obblighi civilistici*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019, p. 271 ss.;
- C. GRIECO, G. FICHERA, *Rifiuti: Il curatore fallimentare ha l'obbligo di rimuovere quelli dell'impresa fallita*, in *Quotidiano giur.*, n. 1/2021;
- R.F. IANNONE, *L'azione di bonifica non grava sul proprietario incolpevole del sito contaminato*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2010, pp. 380 ss.;
- R. INVERNIZZI, *Inquinamenti risalenti, ordini di bonifica e principio di legalità CEDU: tutto per l' "ambiente"?* in *Urb. app.*, n. 8-9/2014;
- G. LANDI, *Disciplina amministrativa della bonifica dei siti contaminati e obiettivi di riuso. Criticità e prospettive*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019, pp. 281 ss.;
- S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021, pp. 198 ss.;
- R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.1, 2015, pp. 1 ss.;
- ID., *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile* (nota a Cons. St., Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10), in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6, 2019, pp. 1548 ss.;
- G. LEONE, *Prime riflessioni sul risarcimento del danno ambientale disciplinato dal T.U. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.1, 2008, pp. 3 ss.;

- S. LEONI, *L'articolo 18 della legge n. 349/1986 è stato realmente abrogato?*, in *Amb. svil.*, n. 7/2009;
- F. LEOTTA, *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.1, 2017, pp. 227 ss.;
- F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.1, 1 febbraio 2020, pp. 3 ss.;
- ID., *Il risarcimento del danno ambientale tra indicazioni comunitarie e prospettive di recepimento*, in *Danno resp.*, n. 12/2005;
- L. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, fasc.3, 2011, pp. 719 ss.;
- M. LOTTINI, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza extra ordinem e principio di prevenzione*, in *Foro amm. T.A.R. (II)*, fasc.4, 2007, pp. 1444 ss.;
- G. LO SAPIO, *La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità del diritto*, in *Urb. app.*, n. 1/2018;
- G. LO SCHIAVO, *La Corte di Giustizia e l'interpretazione della Direttiva 35/2004 sulla responsabilità per danno ambientale: nuove frontiere*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, fasc.1, 2011, pp. 83 ss.;
- S. MAGLIA, M. TAINA, *Il valore giuridico del ripristino ambientale*, in *Amb. svil.* n. 1/2012;
- ID., *La figura del proprietario incolpevole tra abbandono di rifiuti e bonifica dei siti contaminati*, in *Amb. svil.* n. 3/2006;
- M.C. MALARA, *Risarcimento in forma generica e riduzione in pristino in materia di danno ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2012, pp. 88 ss.;
- E. MANASSERO, *Una «vexata quaestio»: i requisiti minimi di prova per l'imputabilità del soggetto inquinatore*, in *Amb. svil.*, n. 5/2011;
- G. MANFREDI, *La bonifica dei siti inquinati tra sanzioni, misure ripristinatorie e risarcimento del danno all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2002, pp. 667 ss.;
- C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, Giuffrè, pp. 443 ss.;
- E. MASCHIETTO, *La posizione del proprietario incolpevole nei procedimenti di bonifica e risanamento ambientale* (nota a T.A.R. Firenze, 19 ottobre 2012, n.1664, sez. II), in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2013, pp. 0252B ss.;
- ID., *Siti di interesse nazionale e siti di interesse regionale: considerazioni sulla vecchia e nuova normativa*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2013, pp. 493 ss.;
- S.R. MASERA, *Obblighi di bonifica e di rimozione dei rifiuti del proprietario 'consapevole'*, in *Urb. app.*, n. 5, 1 settembre 2017;
- S.R. MASERA, *Principio "chi inquina paga", obblighi di bonifica e di messa in sicurezza*, in *Urb. app.*, n. 6, 1 giugno 2016;
- A. MASI, (voce) *Bonifica*, in *Digesto civ.*, Torino, 1988;
- G. MASTRODONATO, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2010, pp. 707 ss.;
- M. MELI, *Il principio "chi inquina paga" nel Codice dell'Ambiente*, in *Danno resp.*, n. 8/2009;
- ID., *La nuova disciplina delle transazioni nelle procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale concernenti i Siti di interesse nazionale (L 28 dicembre 2015, n. 221)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 3/2016;
- ID., *Il risarcimento del danno ambientale (nota a Cassazione civile Sentenza, Sez. III, 22/03/2011, n. 6551)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 9/2011;

- A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 4, pp. 439 ss.;
- ID., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2020, pp. 32 ss.;
- ID., *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2020, pp. 255 ss.;
- R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'abbandono di rifiuti e la (relativa) «socializzazione» del costo dei conseguenti obblighi ripristinatori*, in *Foro amm. CDS*, fasc.6, 2009, pp. 1520 ss.;
- E. NAVARRETTA, (voce) *Diritti inviolabili e responsabilità civile*, in *Annali VII*, 2014;
- ID., *Il risarcimento in forma specifica e il dibattito sui danni punitivi tra effettività, prevenzione e deterrenza*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 1, 1 gennaio 2019;
- A. NERVI, *Danni punitivi e controllo sulla circolazione della ricchezza*, *Resp. civ. prev.*, fasc.1, 2016, pp. 0323B ss.;
- ID., *Tutela ambientale e bonifica di siti contaminati*, in *Riv. dir. civ.*, n. 5/2004;
- M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e “chi inquina paga”*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2014;
- S. PAGLIANTINI, *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, 2, 20337;
- A. PAGLIARO, (voce) *Causalità (rapporto di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. I, Milano, 2007;
- C. PAGLIAROLI, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed estensione della responsabilità ambientale: le conferme contenute in una recente pronuncia*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 6, 2017, pp. 1235B ss.;
- S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014, Vol. II, pp. 403 ss.;
- S. PALAZZOLO, (voce) *Rapporto giuridico*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987;
- M. PANNI, *Inquinamento storico ed obblighi attuali di bonifica*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2007, pp. 844 ss.;
- V. PAONE, *La tutela dell'ambiente tra norme tecniche e linee guida del SNPA*, in *Amb. svil.*, 2020, 6, pp. 505 ss.;
- R. PARDOLESI, M. GRANIERI, *Oltre la funzione riparatoria della responsabilità civile nella tutela ambientale*, in *Danno resp.* n. 10/1998;
- F. PARISI, G. DARI MATTIACCI, *Il nesso causale nell'inquinamento ambientale*, in *Danno resp.*, n. 10/2004;
- ID., *Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica*, in *Danno resp.*, 8-9/2009;
- M. PASSALACQUA, B. BOZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019;
- S. PATTI, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, n. 7/2010;
- M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2017, pp. 4 ss.;
- F. PERES, *Obbligo di bonifica e proprietario non responsabile*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2006, pp. 37 ss.;
- ID., *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2010, pp. 156 ss.;
- ID., *La responsabilità del curatore per l'abbandono dei rifiuti prodotti dall'impresa fallita*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2009, pp. 180 ss.;
- M. PERNICE, *Bonifica e danno ambientale: l'utilizzo dei moduli negoziali*, in *Amb. sic.*, 2011, pp. 56 ss.;
- S. PERSIA, *Proprietà e contratto nel paradigma del diritto civile “sostenibile”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2018, pp. 4 ss.;

- G. PIZZANELLI, *La partecipazione procedimentale, tra recupero ambientale, rigenerazione e riuso delle aree industriali dismesse*, in PASSALACQUA, B. BOZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli Editore, 2019, pp. 137 ss.;
- E. POMINI, *L'individuazione degli obblighi di intervento a carico del proprietario «incolpevole» (... e «volontario»)*, (nota a T.A.R. Firenze, Sez. II, 19 settembre 2012, n. 1551), in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2013, pp. 95 ss.;
- ID., *La Corte di Cassazione ribadisce i confini dell'obbligo della comunicazione ex art. 242 del D.Lgs. 152/2006 in tema di bonifica* (nota a Cassazione penale, 27 novembre 2013, n.9614, sez. III), in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2014, pp. 0554B ss.;
- ID., *L'onere reale nella bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2010, pp. 1015 ss.;
- G. PONZANELLI, *Una «nuova» stagione del danno non patrimoniale? Le Sezioni Unite e il caso Seveso*, in *Danno resp.* n. 5/2002;
- L. PONZONI, *«Precisioni» della Suprema Corte in materia di legittimazione all'azione risarcitoria per reati ambientali: un understatement?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2011, pp. 286 ss.;
- B. POZZO, *La responsabilità civile per danni all'ambiente tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2007, pp. 815 ss.;
- ID., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2010, pp. 1 ss.;
- ID., *Il caso Seveso e la risarcibilità del danno morale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2002, pp. 947 ss.;
- ID., *Danno all'ambiente e danno morale: ultimo atto*, in *Danno resp.*, 1997, 6, pp. 711 ss.;
- ID., *Danno "morale" e danno "esistenziale" da illecito ambientale: il caso Seveso dopo la pronuncia a Sezioni Unite n. 26972/2008*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2009, pp. 1008 ss.;
- L. PRATI, *Oneri di natura ambientale e successione nei diritti reali su terreni inquinati*, *Urb. app.*, n. 9/1998;
- ID., *I criteri di imputazione delle responsabilità per la bonifica dei siti contaminati dopo il D.Lgs. n. 152/2006*, in *Amb. svil.*, n. 7/2006;
- ID., *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, in *Amb. svil.*, n. 1/2017;
- ID., *Imputabilità dell'inquinamento e nesso causale tra giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2012, pp. 0089B ss.;
- ID., *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il D.Lgs. 152/2006*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2007, pp. 838 ss.;
- ID., *Il danno ambientale nel D.lgs. 152/2006*, in *Amb. Svil.*, 2006, 10, pp. 905 ss.;
- ID., *Il danno ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione 378/2010 della Corte di giustizia*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2010, pp. 0957B ss.;
- ID., *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Amb. svil.*, 2007, 7, pp. 577 ss.;
- M.G. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in *Riv. giur. ed.*, fasc.5, 2015, pp. 250 ss.;
- A. QUARANTA, *Per imporre le Mises al proprietario incolpevole è sufficiente che sia consapevole della contaminazione?*, in *Amb. svil.*, n. 2, 1 febbraio 2020;
- ID., *Responsabilità del proprietario incolpevole*, in *Amb. svil.*, n. 3, 1 marzo 2020;
- ID., *Bonifica e società incorporata*, in *Amb. svil.*, n. 2, 1 febbraio 2020;
- A. QUARANTA, E. PEROTTO, *Imputabilità della contaminazione e responsabilità*, in *Amb. svil.*, n. 3, 1 marzo 2019;

- F. RATTO TRABUCCO, *Tutela dell'ambiente e diritti dei singoli*, in *Amb. svil.*, 2019, 8-9, pp. 625 ss.;
- M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1-2/2012, pp. 82 ss.;
- S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI, *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1991, pp. 11 ss.;
- T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Strategia nazionale per promuovere l'economia circolare e misure per agevolare l'attuazione degli obiettivi del PNRR*, in *Amb. svil.*, 2021, 8-9, pp. 599 ss.;
- G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Ed. Giappichelli, 2021;
- R. ROTIGLIANO, *Ancora sui presunti obblighi di fare in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm. TAR*, 2012, pp. 2909 ss., fasc. 09;
- S. ROVETA, *La società incorporante risponde per l'inquinamento dell'incorporata? Osservazioni a margine della rimessione all'Ad. Plen. (nota a CDS ord. n. 2928/2019)*, in *Amb. svil.*, n. 7, 1 luglio 2019;
- C. RUGA RIVA, *L'inquinatore nuovo tipo di autore?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc.2, pp. 1 ss.;
- M. RUSSO, *"Chi inquina, paga?": la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, fasc. 4, 2017;
- G. SABATO, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2014;
- U. SALANITRO, *I principi generali nel Codice dell'Ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2009;
- ID., *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2009, pp. 472 ss.;
- ID., *L'evoluzione dei modelli di tutela dell'ambiente alla luce dei principi europei: profili sistematici della responsabilità per danno ambientale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 4, 2013, pp. 794 ss.;
- ID., *Il principio "chi inquina paga": responsibility e liability*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 1 gennaio 2020;
- ID., *Bonifica ambientale e azione di rivalsa*, in *Corr. giur.*, n. 10, 1 ottobre 2019;
- ID., *I criteri di imputazione della responsabilità ambientale*, in *Amb. svil.*, n. 1/2011;
- ID., *Danni temporanei all'ambiente e tutela degli interessi privati: un problema di ingiustizia del danno*, in *Danno resp.*, n. 4/2008, pp. 416 ss.;
- ID., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Resp. civ.* n. 8-9/2006, pp. 678 ss.;
- ID., *Il risarcimento del danno all'ambiente: un confronto tra vecchia e nuova disciplina*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2008, pp. 939 ss.;
- ID., *Quantificazione del danno ambientale e prescrizione: il punto della Cassazione tra vecchia e nuova disciplina*, in *Danno resp.*, 8-9/2011, pp. 820 ss.;
- ID., *Ius superveniens e danno ambientale: una nuova prospettiva nella giurisprudenza di legittimità*, in *Corr. giur.*, n. 1/2018, pp. 31 ss.;
- ID., *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, *Riv. dir. civ.*, n. 1, 1 gennaio 2018;
- ID., *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2006, pp. 1263 ss.;
- G. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente alla luce del Testo Unico ambientale*, in *Resp. civ. prev.*, fasc.3, 2007, pp. 0656B ss.;

- F. SALVIA, *Emergenza e tutela ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, 2015, Vol. III, pp. 1 ss;
- F. SANGERMANO, *Riflessioni sull'obbligazione risarcitoria con funzione sanzionatoria tra crisi della fattispecie e concezione polifunzionale della responsabilità civile*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2019, fasc. 2, pt. 2, pp. 213-229;
- A. SCACCHI, *Profili civilistici*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Ed. Cedam, 2012, Volume I, pp. 323 ss.;
- V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, fasc. 6, pt. 1, pp. 657 ss.;
- F. SCARDINA, *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.2, 2011, pp. 203 ss.;
- G. SCHIESARO, *"Chi inquina paga": una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18, legge 349/1986*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2003, pp. 173 ss.;
- A. SCIALÒ, *Il danno esistenziale da illecito ambientale dopo la sentenza della Corte Cassazione SS.UU. n. 26972/2008*, in *Amb. Svil.* n. 6/2009;
- C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2013, fasc. 4, pp. 1063-1074;
- D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- G. TADDEI, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento (nota a Corte di Giustizia 9 marzo 2010 in C 378/08 e CC 379 - 380/08)*, in *Amb. svil.*, n. 5/2010;
- ID., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.L. n. 135/2009*, in *Amb. svil.*, n. 2/2010;
- ID., *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Amb. svil.*, n. 5/2009;
- C.M. TANZARELLA, *Ripristino e risarcimento: due visioni diverse della tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, pp. 455 ss.;
- F. TINTINELLI, *La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione*, in *Danno resp.* n. 2/2017;
- G. TOMEI, L. PANERAI, *Il criterio di individuazione del responsabile della condotta inquinante nei siti di interesse nazionale*, in *Danno resp.* n. 1/2021;
- M.F. TOMMASINI, *La fenomenologia del rifiuto tra atti di dismissal e tutela del bene ambiente*, in *Contr. impr.*, 2018, 1, pp. 416 ss.;
- M. TONELLOTTI, *Quali profili di rischio ambientale nelle operazioni societarie straordinarie*, in *Amb. sic.*, Il Sole 24 Ore, 2007, n. 21, pp.20 ss.;
- F.R. TRABUCCO, *Tutela dell'ambiente e diritto dei singoli*, in *Amb. svil.*, 2019, 8-9, p. 625;
- P. TRIMARCHI, (voce) *Illecito (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, pp. 90 ss.;
- P. UNGARI, *La disciplina sulle Aree di rilevante interesse nazionale. L'applicazione al sito di Bagnoli-Coroglio*, in *Riv. quadr. dir. amb.* n. 2/2018, pp. 94 ss.;
- F. VANETTI, *La messa in sicurezza e la bonifica di un sito di interesse nazionale sono un servizio pubblico?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2012, pp. 0594B ss.;
- ID., *Lo scomputo dei costi di bonifica: una questione di interpretazione o di motivazione?* in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2012, pp. 0775B ss.;
- ID., *Bonifiche: successione tra imprese e inquinamenti storici*, in *Amb. svil.*, n. 12/2007;
- ID., *Rifiuti: la figura dell'intermediario, obblighi e responsabilità*, in *Amb. svil.*, n. 6/2010;
- ID., *Rifiuti, terreno contaminato e messa in sicurezza permanente: qual'è la combinazione giusta alla luce del D.Lgs. n. 205/2010?*, in *Amb. svil.*, n. 3/2011;
- ID., *Riporti: devono essere allontanati come rifiuti o possono rimanere in sito ed essere riutilizzati*, in *Amb. svil.*, n. 11/2011;
- ID., *Bonifiche e scomputo dei costi: un passo indietro (nota a Tar Lombardia, n. 3366/2011)*, in *Amb. svil.*, n. 5/2012;

- ID., *Bonifica da parte del proprietario incolpevole: è un obbligo o una facoltà?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.5, 2011, pp. 0660B ss.;
- ID., *La posizione del proprietario dell'area oggetto di abbandono di rifiuti da parte di terzi e i relativi obblighi alla luce dei principi dell'ordinaria diligenza*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.1, 2011, pp. 0123B ss.;
- ID., *Obbligo di bonifica: sussiste anche nei confronti di un soggetto non responsabile che interviene volontariamente?*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2011, pp. 0537B;
- F. VANETTI, E. ALOTTO, *Comportamenti omissivi e responsabilità ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2012, pp. 0774B ss.;
- ID., *Responsabilità del proprietario incolpevole e obbligo di custodia*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2013, pp. 0453B ss.;
- ID., *Il punto sulle responsabilità del proprietario incolpevole rispetto agli interventi di bonifica* (Nota a: T.A.R. Cagliari, 16 dicembre 2011, n.1239, sez. I), in *Riv. giur. amb.*, fasc.3-4, 2012, pp. 0435B ss.;
- F. VANETTI, L. VANNI, *Successione fra società negli obblighi di bonifica e fissazione degli obiettivi con riferimento alle destinazioni d'uso previste negli strumenti di pianificazione generale*, in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2014, pp. 0761B ss.;
- G. VETTORI, (voce) *Effettività delle tutele* (diritto civile), in *Enc. dir.*, Annali, X, 2017;
- P.M. VIPIANA PERPETUA, *La soluzione "all'italiana" della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di giustizia*, in *Giur. it.*, n. 6/2015;
- ID., *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva dell'Adunanza plenaria sull'interpretazione della normativa italiana*, in *Giur. it.*, n. 4/2014;
- ID., *La messa in sicurezza d'emergenza: in particolare, i profili procedurali*, in *Amb. svil.*, n. 10/2011;
- ID., *L'istruttoria nei procedimenti di bonifica dei siti inquinati*, in *Urb. app.*, n. 10/2010;
- ID., *La bonifica dei siti contaminati: considerazioni sui profili procedurali*, in *Urb. app.*, n. 8/2010;
- C. VIVANI, *Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. it.*, n. 5/2018;
- ID., *Chi non inquina non paga? La Corte di Giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Giur. it.*, n. 6/2015;
- C. VIVIANI, S. ABELLONIO, *Il responsabile della contaminazione e la trasmissibilità agli eredi degli obblighi di bonifica*, in *Amb. svil.*, n. 2/2021;
- V. VITIELLO, *Obblighi di bonifica e fallimento dell'inquinatore* (nota a Consiglio di Stato, 30 giugno 2014, n.3274, sez. V), in *Riv. giur. amb.*, fasc.6, 2014, pp. 0758B ss.;
- G. VILLANACCI, *L'opaco profilo del risarcimento civilistico nella complessa disciplina ambientale*, in *Contr. impr.*, n. 3/2014;
- L. VILLANI, *Il danno ambientale e le recenti modifiche del codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006) nel sistema della responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 10, pp. 2173 ss.;
- A. ZEI, *Principio di precauzione* (voce), in *Dig. disc. pub.*, terza appendice di aggiornamento, Torino, Utet, 2008, pp. 670-695.

SITOGRAFIA

- M. AINIS, *La semplificazione complicante*, in www.federalismi.it, 1 ottobre 2014;
- G. AMENDOLA, *Rifiuti e proprietario del terreno. Quando la responsabilità penale è incerta*, in www.lexambiente.it;
- A. AMOROSO, *La bonifica dei siti contaminati nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 in materia ambientale*, in www.lexambiente.it;
- G. ANTONELLI, *Tutela multilivello dell'ambiente, risarcimento del danno e legittimazione ad agire* (Resoconto dell'incontro di studi del 17 ottobre 2016 Cons. Maurizio Santise), in www.giustamm.it;
- M. ASARO, *Regole e diritti per la rigenerazione dei brownfields* (Resoconto dell'incontro di studi del 25 novembre 2020), in www.giustamm.it;
- G. BATTARINO, *Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e attività giurisdizionale*, in www.questionegiustizia.it;
- R. BERTUZZI, A. TEDALDI, *La responsabilità ambientale e gli obblighi gravanti sui proprietari di siti contaminati. Ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale alla luce della nota MATTM n. 1495 del 23 gennaio 2018*, in www.anvu.it;
- M. BOSSINI, *I principi europei del diritto ambientale* (Resoconto della Lezione tenuta dal Prof. Mauro Renna, Roma, La Sapienza, 13 marzo 2012), in www.giustamm.it, n. 3/2012;
- ID., *Obblighi gravanti sul proprietario di un sito contaminato non responsabile della contaminazione: brevi riflessioni a margine del principio «chi inquina paga» e di una recente ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia* (Resoconto della lezione tenuta dal Prof. Marco Antonioli), in www.giustamm.it;
- L. BUSCEMA, *La bonifica dei siti contaminati e l'effettività dei principi di precauzione, prevenzione, tutela del diritto alla salute, solidarietà e responsabilità*, in www.giustamm.it, n. 2/2013;
- L. BUTTI, *Danno da inquinamento quale responsabilità?*, in www.buttiantpartners.com;
- G.M. CARTANESE, *Sul regime fiscale degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni aventi ad oggetto la bonifica dei siti inquinati*, in www.ambientediritto.it;
- V. CINGANO, *Rimozione dei rifiuti e bonifica fra tutela della proprietà e tutela dell'ambiente*, in www.federalismi.it, 2015, 15, pp. 17 ss.;
- A.L. DE CESARIS, E. SERRA, *Ordinanze contingibili e urgenti e bonifica dei siti inquinati*, in www.rgaonline.it;
- M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it, n. 3/2017;
- F. GIGLIONI, *La difficile costruzione delle regole sulla sussidiarietà*, in www.labsus.org, 28 dicembre 2009;
- R. GIOVAGNOLI, *Problematiche giuridiche della protezione dell'ambiente. Atti del convegno - Incontro tra i Consigli di Stato italiano e francese*, Roma 9 ottobre 2015, in www.giustizia-amministrativa.it;
- W. GIULIETTI, *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, in www.giustamm.it, n. 11/2009;
- L. LAMOLA, *Bonifica di sito inquinato, rivalsa del proprietario incolpevole ed esclusione della responsabilità solidale con il responsabile dell'inquinamento*, in www.rivistadga.it;
- A.R. DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali «si perdono»*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014, pp. 5 ss.;
- C. MARI, *Il principio di precauzione* (Resoconto della Lezione tenuta dal Prof. Francesco De Leonardis), in www.giustamm.it;
- I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in www.giustamm.it;

- E. MASCHIETTO, *La bonifica volontaria e le sue amare conseguenze*, in www.rgaonline.it;
- ID., *Bonifica e SIN: Adagi Giurisprudenziali e questioni procedurali*, in www.rgaonline.it;
- ID., *I contratti che disciplino obblighi di bonifica a carico delle parti sono leciti ma in opponibili all'amministrazione: il significato tecnico dei termini e il limite del giudicato amministrativo*, in www.rgaonline.it;
- ID., *Principio di sostenibilità e bonifica: un difficile connubio anche nella Provincia Autonoma di Bolzano*, in www.rgaonline.it;
- ID., *Gli enti locali esenti da responsabilità ambientale, gli eredi no?*, in www.rgaonline.it, Numero 16 – dicembre 2020;
- L. MASINI, *La prevenzione del danno ambientale: prospettive e limiti a dieci anni dal recepimento della direttiva europea (Resoconto dell'incontro di studi del 27 febbraio 2017: Prof. Walter Giulietti)*, in www.giustamm.it, n. 5/2017;
- V. NERI, *Danno ambientale: tutela civilistica versus tutela amministrativa. La green economy e l'impatto sul codice degli appalti*, in www.giustizia-amministrativa.it;
- S. PALMISANO, *Destinazione ignota. Di sicuro, lontano dall'Europa (note sul decreto "Destinazione Italia" in tema di bonifiche di Sin)*, in www.lexambiente.it;
- M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in www.personaemercato.it, 1 luglio 2015, pp. 37 ss.;
- L. PRATI, *Bonifica dei siti contaminati e sostanze non tabellate tra principio di precauzione e certezza del diritto*, in www.ambientediritto.it;
- ID., *Messa in sicurezza e misure di prevenzione: cosa può essere richiesto al proprietario o al gestore del sito non responsabili della contaminazione*, in www.ambientediritto.it;
- ID., *Le responsabilità dell'Amministrazione e dei funzionari nell'ambito del procedimento amministrativo diretto all'individuazione del soggetto responsabile per la bonifica*, in www.lexambiente.com;
- ID., *Pluralità di inquinatori e responsabilità da danno ambientale dopo le modifiche al T.U. Ambientale e la pronuncia della Corte di Giustizia Europea 378/2010/C*, in www.lexambiente.com;
- M. SANNA, *La bonifica ai nostri giorni*, in www.industrieambiente.it;
- E. SANTUCCI, *Inquinamento del suolo: la messa in sicurezza d'emergenza grava anche sul proprietario del sito*, in www.greenreport.it;
- V. STEFUTTI, *Bonifiche ed individuazione del soggetto responsabile nei siti di interesse nazionale e riparto di competenze. Il fenomeno delle successioni societaria e delle c.d. contaminazioni storiche. Breve nota alle sentenze del Consiglio di Stato 1 aprile 2020 n. 2195 e 6 aprile 2020 n. 2301*, in www.dirittoambiente.it;
- C.M. TANZARELLA, *Bonificare oggi i siti contaminati di ieri*, in www.rgaonline.it, febbraio 2020, n. 10;
- C. TRAPUZZANO, *Criteri di liquidazione del danno ambientale ed ambito di estensione*, in www.ridare.it, fasc., 30 luglio 2018;
- A.F. URICCHIO, *Le bonifiche sostenibili nella nuova Carta di principi presentata dal Ministro all'Ambiente*, in www.ambientediritto.it;
- F. VANETTI, *Come le destinazioni urbanistiche incidono sulle bonifiche nel nuovo Testo Unico ambientale*, in www.giuristiambientali.it;
- A. VETRO, *Problematica sulla giurisdizione del giudice contabile per danno ambientale, alla luce della recente sentenza della Cassazione a S.U. n. 11229/2014, riguardante il "ripascimento" della spiaggia del Poetto di Cagliari*, in www.respamm.it;
- C. VOLPE, *Giudice amministrativo e codice dell'ambiente. Il danno ambientale nel riparto di giurisdizione*, in www.giustizia-amministrativa.it.